



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**COVID-19 y Derecho de Sufragio:
Las elecciones de País Vasco y Galicia**

Presentado por:

Alejandra Sánchez Mata

Tutelado por:

Óscar Sánchez Muñoz

Valladolid, 8 de Julio de 2022

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL APLAZAMIENTO Y DESARROLLO POSTERIOR DE LAS ELECCIONES EN EL PAÍS VASCO Y GALICIA.....	7
2.1. Elecciones y estados de emergencia.....	7
2.2. El aplazamiento de elecciones (en el ámbito internacional).....	10
2.3. Las Elecciones en Galicia y País Vasco.....	12
2.3.1. La suspensión de las elecciones en el País Vasco.....	12
2.3.2. La suspensión de las Elecciones en Galicia.....	18
2.4. La cuestión de la habilitación legal para suspender las elecciones por parte de las autoridades autonómicas.....	23
2.5. La nueva convocatoria de elecciones.....	30
2.6. La posterior celebración de las elecciones. Medidas especiales adoptadas y la problemática del voto de las personas infectadas.....	32
3. LAS ELECCIONES EN CATALUÑA Y LA COMUNIDAD DE MADRID.....	38
3.1. Las elecciones del 14F en Cataluña.....	39
3.1.1. Las medidas adoptadas para el correcto transcurso de la jornada electoral.....	44

3.2.	Las elecciones del 4M.....	46
3.2.1.	Índices de participación respecto de anteriores elecciones en condiciones normales y el voto por correo.....	48
4.	CONCLUSIONES.....	49
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	50

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de los procesos electorales ocurridos durante el transcurso de la pandemia de la Covid-19 alrededor del mundo y específicamente en España haciendo hincapié en este ámbito en el estudio del respeto al derecho de sufragio reconocido en el artículo 23 de la Constitución Española.

Dentro de los procesos electorales que se estudian, se diferencian los respectivos aplazamientos de las elecciones de las Comunidades Autónomas de Galicia y País Vasco, sus implicaciones y posterior celebración. Y, por otro lado, se contemplarán los comicios desarrollados en la Comunidad de Madrid y Cataluña, celebrados a pesar de todo, en la fecha para la que estaban previstas.

ABSTRACT

This academic paper has the objective of analyzing the elections that took place during Covid-19 globally and specifically in Spain assessing the respect for the right to vote recognized in the 23rd article of the Spanish Constitution.

Among the studied elections we have two separate categories: the delays of Galician and Basque elections and their later celebration and on the other hand, Madrid and Catalonia elections held despite everything on the date they were originally planned.

KEY WORDS: Covid-19, Derecho de Sufragio, Elecciones, Estado de emergencia, Pandemia, Constitución, Derechos Fundamentales, Right to vote, Elections, Pandemic.

1. INTRODUCCIÓN:

Sin duda el año 2020 será recordado internacionalmente como el año de la pandemia. Desde el mes de Diciembre de 2019 comienzan a oírse voces que hablan de un nuevo virus surgido en Wuhan, China. Algunos meses después, en marzo de 2020, la propagación de este y su elevada mortalidad llevaría a las autoridades españolas a declarar un estado de alarma junto con las correspondientes medidas para la protección de la salud pública y de cada uno de los ciudadanos ante la situación de emergencia sanitaria.

Dichas medidas, entre otras, relacionadas con la restricción de derechos fundamentales como la libertad de circulación o la prohibición de las reuniones sociales y las actividades en grupo. Por consecuencia de las mismas, indirectamente terminarían por verse afectados muchos otros derechos, entre ellos, el de sufragio.

Y es que a pesar de que en otros países como Italia, Corea del Sur o Islandia se celebraron las elecciones previstas en los primeros meses del 2020, en España estando convocados los procesos electorales autonómicos de País Vasco y Galicia para el mes de abril de 2020, estos son anulados y aplazados por las autoridades competentes por la situación sanitaria. Estas páginas pretenden explicar, en primer lugar, el porqué y el cómo de esas anulaciones.

Por otro lado, se estudiará la falta de habilitación legal expresa para modificar unas elecciones ya convocadas por razones de emergencia tales como la alerta sanitaria provocada por la pandemia. Habilitación que, como veremos, no existe ni a nivel estatal (en la LOREG) ni a nivel autonómico en ninguna de nuestras Comunidades Autónomas y que hace aún más compleja si cabe la labor de determinar qué decisiones hubieron de ser tomadas por los sujetos intervinientes para ser consideradas “conformes a derecho”.

Una vez analizado esto se hablará de las nuevas elecciones de Galicia y País Vasco una vez pasados los primeros momentos de la Covid, el iter que sigue cada una de las convocatorias y finalmente, la celebración de los comicios.

Es en la celebración donde se abre la cuestión principal de estas líneas: El respeto al derecho de sufragio. Tanto en Galicia como en el País Vasco se vive una situación que muchos califican de bochornosa respecto del derecho al voto de las personas contagiadas o en situación de cuarentena.

El problema siendo la restricción total del derecho a acudir a las urnas de esa minoría (excepto por vía de voto por correo, cerrada en el momento de anunciarse la citada restricción). Todo ello es objeto de crítica por diversos autores cuyas visiones he pretendido recopilar y contrastar añadiendo la mía propia.

Finalmente, cambiando de tercio, se tratarán las elecciones de Cataluña y la Comunidad de Madrid de mucha menor complejidad legal. Estas a pesar de sortear propuestas de aplazamiento son celebradas en la primera mitad de 2021 con todas las garantías.

Se respeta el derecho de sufragio de todos los ciudadanos, se elaboran extensos protocolos de seguridad y medidas de protección de todos los sujetos participantes en los comicios y se potencian vías no presenciales de voto como el voto por correo, aspecto en el que pondremos especial atención.

En resumidas cuentas se tratará mediante el contraste de diversas fuentes académicas y legislativas de responder a las siguientes preguntas: ¿Fue válida la anulación de elecciones en Galicia y País Vasco? ¿con qué habilitación legal se llevó a cabo y cómo podría haberse efectuado más conforme a derecho? ¿Hasta qué punto se ha visto afectado el derecho de sufragio? ¿Qué medidas fueron adoptadas por otros territorios para evitar la restricción de derechos fundamentales?

Y, en conclusión, continuar con el debate acerca de cómo deben en adelante afrontarse unas elecciones en situación de pandemia u emergencia análoga.

2. EL APLAZAMIENTO Y DESARROLLO POSTERIOR DE LAS ELECCIONES EN EL PAÍS VASCO Y GALICIA

El panorama provocado por la crisis sanitaria y la consiguiente declaración de estados de emergencia ha llevado al aplazamiento de elecciones alrededor del globo. Las actuaciones para combatir la Covid-19 han incidido de forma significativa en el normal funcionamiento de las instituciones y servicios públicos y, en muchos casos, están afectando al disfrute y ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos¹.

La celebración de elecciones ha sido uno de los mayores desafíos a los que han tenido que enfrentarse las autoridades estatales y regionales de los distintos Estados. Se han visto obligadas a reorganizar por completo el habitual transcurso de estos procesos².

España ha sido un ejemplo de este esfuerzo, concretamente en el transcurso de las elecciones en las comunidades autónomas de País Vasco, Galicia, Cataluña y Madrid.

2.1. Elecciones y estados de emergencia:

Está claro que una de las características de los sistemas democráticos es la periódica celebración de elecciones. Esto se debe al simple hecho de que la legitimidad de los representantes de los ciudadanos ha de ser renovada cada cierto tiempo porque tal y como dice el artículo 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

“La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.³

¹ FERNÁNDEZ ESQUER, C. “El impacto de la pandemia del covid-19 en las elecciones: especial referencia al caso autonómico español”, en PALACIOS ROMEO, F. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, Pág. 1.

² *Ibidem*, Pág. 2

³ *Ibidem*, Pág. 3.

Por ello es por lo que la continuidad y reorganización de los procesos electorales han causado tal conflictividad durante los estados de emergencia convocados alrededor del mundo como consecuencia de la Covid-19.

Los artículos 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales definen estado de emergencia como “emergencia pública que pone en peligro la vida de la nación”.

En este caso la emergencia pública que ponía en vilo la salud y la vida de gran parte de las poblaciones mundiales, incluida la española, era una pandemia mundial que paralizaría el normal funcionamiento de las sociedades hasta nuestros días.

Así es que International IDEA⁴ indica que entre el 21 de febrero y el 13 de diciembre de 2020, al menos 75 estados y territorios tomaron la decisión de aplazar la celebración de sus elecciones o referendos por cautela frente a la propagación del Covid-19. Esto se debe a la gran inseguridad que produjo la llegada de la pandemia que se proyectó a todos los niveles, inclusive el jurídico.

La Comisión de Venecia señala en su Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales, que la celebración de elecciones no será posible sin el respeto a los derechos fundamentales⁵.

Tras la convocatoria de los estados de emergencia mencionados, parecía arriesgado convocar estos procesos tan clave en las sociedades democráticas en una situación en que se encuentran restringidos los “procesos normales” del estado de derecho⁶, pudiendo llegar a verse afectados derechos fundamentales o principios tales como el de igualdad de oportunidades o la libertad de circulación en el interior del país.

Particularmente y por ser el objeto principal de este trabajo, interesa el hecho de que un proceso electoral durante un estado de emergencia puede causar problemas en

⁴ International IDEA. *Global overview of Covid -19: Impact on elections*, 2020, Párrafos 1-3

⁵ Comisión de Venecia, *Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales*, 2020, Párrafo 33.

⁶ *Ibidem*, Párrafo 34.

relación con la universalidad del sufragio, cuando se restrinja el derecho al voto de ciertos colectivos por razones de seguridad o, en el caso de las elecciones en tiempos de pandemia, de salud.⁷

Dice incluso la Comisión en el informe citado que las elecciones celebradas durante estas medidas extraordinarias pueden resultar ilegítimas por existir esa posibilidad de exclusión de los grupos más vulnerables⁸ ya que de acuerdo con la CEDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda restricción de los derechos contenidos en ellos ha de ser justificada y conforme al principio de proporcionalidad.

Sin embargo, el no celebrarlas también puede poner en duda la legitimidad del gobierno, ya que al no celebrarse las elecciones en el periodo correspondiente, podría parecer que la imposición de medidas de emergencia es un medio idóneo para prolongar su mandato.

De hecho, a pesar de los riesgos, la Compilación de opiniones e informes sobre estados de emergencia de la Comisión de Venecia⁹ señala que no existe norma internacional alguna que impida formalmente esta celebración, habría que estar a la legislación del caso concreto.

En el entorno europeo, podemos observar como Francia, Suiza o Alemania decidieron continuar con sus elecciones independientemente de la situación. Otro país a nivel mundial que destacó por la normal celebración de sus elecciones parlamentarias fue Corea del Sur.¹⁰

Entonces, ¿Cuál sería la mejor opción? Lo que está claro es que ante la gran confusión vivida durante el pasado año 2020, cada autoridad tomó la decisión que consideró más conveniente y conforme a su derecho y forma de organización política en ese momento, aunque, como veremos, alguna al final resultase desafortunada.

⁷ *Ibidem*, Párrafo 5 apartado 102.

⁸ *Ibidem*

⁹ Compilación de opiniones e informes sobre estados de emergencia de la Comisión de Venecia, Estrasburgo, 2020

¹⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ Ó. “El Derecho de sufragio en tiempos de pandemia”, en BIGLINO CAMPOS, P.; DURÁN ALBA, J.F. (dirs.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, Pág. 16.

Lo que ha de ser común a la hora de estudiar la corrección de cada caso, sin embargo, es el respeto al principio de proporcionalidad. Este es mencionado expresamente por el Informe de la Comisión de Venecia anteriormente citado:

“[T]oda restricción destinada a garantizar la celebración puntual de elecciones debe ponderarse con la limitación del derecho a elecciones libres debido a la situación de emergencia y, a la inversa, el aplazamiento de las elecciones debe ponderarse con el riesgo de celebrarlas durante la situación de emergencia”¹¹

Asimismo, independientemente de la decisión que decida adoptarse, esta habrá de respetar los derechos de los electores y tomarse ponderando la medida, su afectación a estos derechos y el fin que se persigue.

2.2. El aplazamiento de elecciones (en el ámbito internacional):

Como comentábamos antes, de acuerdo con los informes internacionales, la respuesta mayoritaria fue la de posponer los procesos electorales. Países como Austria, Francia, Croacia, Italia, Alemania, Serbia, República Dominicana, Rumanía, o el caso que más nos interesa: España¹², tomaron la decisión de poner en pausa sus elecciones en pos de la seguridad de sus ciudadanos.

Esto es avalado por la Comisión de Venecia que expresa que: “El objetivo legítimo de mantener el orden constitucional puede justificar el aplazamiento de las elecciones en situaciones excepcionales”¹³, añadiendo, además, que en estas excepciones, puede incluso ser el deber de la autoridad este aplazamiento “con miras a reducir las tensiones y dar a los votantes la posibilidad de expresar su voluntad en un contexto seguro y bien ordenado”¹⁴

El problema en este caso estriba en determinar si existe o no cobertura jurídica para posponer los comicios, dice FERNÁNDEZ ESQUER, “ya sea suspendiéndolos

¹¹ Comisión de Venecia, *op. cit.*, Párrafo 106.

¹² FERNÁNDEZ ESQUER, C., *op.cit.*, Pág. 4.

¹³ Comisión de Venecia, *op. cit.*, Párrafo 51

¹⁴ *Ibidem*, Párrafos 51 y ss.

indefinidamente hasta que las circunstancias permitan una nueva convocatoria, ya sea retrasándolos a una fecha concreta”.¹⁵

A la vista del ya citado informe de la Comisión de Venecia, podemos observar como algunos ordenamientos jurídicos internacionales tales como el de Eslovenia o la República Checa, prevén para sus respectivos parlamentos la posibilidad de modificar la fecha de las convocatorias electorales en caso de estado de emergencia¹⁶.

En otros Estados como Canadá o Costa Rica existen también previsiones constitucionales para el aplazamiento de elecciones en caso de inundación, incendio u otros desastres. En Corea del Sur, por ejemplo, el Presidente y el jefe de la Comisión Electoral competente tienen la capacidad para aplazar estos procesos en “situaciones de desastre natural o perturbación terrestre”¹⁷.

En particular, en el entorno de la Comisión de Venecia, son pocos los Estados que contengan en sus sistemas normativos disposiciones a este respecto y España no está entre ellos.

En la misma línea, la Comisión se pronuncia también sobre la disolución de los parlamentos y dispone que la continuidad del ejercicio de los mismos durante los estados de emergencia es la mejor opción. En el panorama internacional se observa que, mientras en algunos Estados las asambleas prolongaron su mandato, en otros, como España o Portugal, se prohíbe la disolución directamente¹⁸. En el caso de España, esta prohibición está establecida en el artículo 116.5 CE, aunque lo que resultó problemático a este respecto en nuestro país, como veremos más adelante, fue que en las Comunidades Autónomas de Galicia y País Vasco, las respectivas asambleas legislativas autonómicas ya estaban disueltas antes de declararse el estado de alarma.

En definitiva, la Comisión de Venecia opina que para posponer las elecciones “han de tenerse en cuenta:

1. Autoridad con capacidad de retrasar y establecer las fechas electorales

¹⁵ FERNÁNDEZ ESQUER, C., *op.cit.*, Pág. 5.

¹⁶ Comisión de Venecia, *op. cit.*, Párrafo 10

¹⁷ *Ibidem*, Párrafo 13

¹⁸ *Ibidem*, Párrafo 28.

2. El marco legislativo que permite la flexibilidad o modificación de los procedimientos electorales (no del todo)
3. El establecimiento de nuevos plazos perentorios clave
4. La autoridad para que el órgano de gestión electoral desarrolle el marco legal para estos procedimientos
5. Las disposiciones del marco jurídico o regulatorio que requieren ciertas formas de accesibilidad, inclusión o consulta
6. El marco regulatorio o constitucional relativo a la transferencia de poderes y la situación en la que el gobierno queda después de su mandato
7. Las reglas para la continuidad del poder o su reemplazo provisional (gobierno en funciones).”¹⁹

2.3. Las Elecciones en Galicia y País Vasco

En España, las elecciones de las comunidades autónomas de Galicia y País Vasco son aplazadas pasando de estar convocadas para el día 5 de abril del año 2020, a celebrarse el 12 de julio del mismo año.

En continuación de lo comentado anteriormente, ha de reseñarse que en nuestro ordenamiento jurídico, como bien apuntan autores como PRESNO LINERA ²⁰ o FERNÁNDEZ ESQUER²¹, no existen mecanismos suficientes que aludan a la suspensión electoral en situaciones de emergencia y las autoridades autonómicas se vieron en una situación de improvisación de medidas cuya corrección y fundamento estudiaremos a lo largo de estas páginas.

2.3.1. La suspensión de las elecciones en el País Vasco

En el caso de las elecciones del País Vasco, hemos de comenzar señalando que sin poder prever lo que sucedería a posteriori, se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones para el 5 de abril por el Decreto 2/2020 de 10 de febrero.

¹⁹ *Ibíd*em, Párrafos 51-62

²⁰ PRESNO LINERA, M. Á. “Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (5): el derecho de voto (suspensión de elecciones vascas y gallegas)”, Blog *El derecho y el revés*, 3 de abril de 2020.

²¹ FERNÁNDEZ ESQUER, C., *op. cit.* Págs 4-5

Sin embargo, como sabemos, por la posterior llegada de la pandemia y la declaración del estado de alarma en nuestro país el 14 de marzo de 2020, se extiende el convencimiento entre todos los actores implicados de que resulta imposible continuar con lo previsto, dejando el Lehendakari sin efecto la anterior convocatoria también a través de Decreto, esta vez el 7/2020, de 17 de marzo.

En este último Decreto se establece que, en consonancia con la situación sanitaria y las medidas estatales y autonómicas adoptadas para la protección de la población (en el ámbito de los transportes, la suspensión de actividades colectivas y presenciales, supresión de las visitas a centros de mayores, etc.)²² y las condiciones que debería tener el desarrollo adecuado de un proceso electoral, no podrían llevarse a cabo ni una campaña electoral con todas las garantías ni tampoco una utilización sin riesgo para la salud de los típicos instrumentos para la emisión y recepción del voto como pueden ser las urnas, sobres o papeletas.²³

Se establece asimismo que, a pesar de haber establecido medidas la Administración electoral, estas “son insuficientes para garantizar la protección de la salud pública y el normal desenvolvimiento de las elecciones sin que afecte al derecho de participación de la ciudadanía y al libre ejercicio del derecho de sufragio”²⁴ y que no existen tampoco mecanismos alternativos que permitan garantizar en las próximas semanas al conjunto de la ciudadanía, y en especial a las personas en situación de aislamiento o contagiada el derecho de participación y el derecho de sufragio sin riesgo para la salud pública.

Paralelamente con esto se había también contemplado la posibilidad del voto por correo por parte del Presidente de la Junta Electoral Central (en adelante, JEC) en contacto con el presidente de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco y del Director de la oficina del censo electoral, llegando a la conclusión de que incluso esta vía resultaría problemática dada la situación de crisis sanitaria.²⁵

Retomando el hilo principal de estas líneas, debemos reseñar, por lo tanto, que el Decreto 7/2020 lo que hace es constatar expresa y claramente la imposibilidad de continuar con el proceso electoral previsto, dejando sin efecto la convocatoria de elecciones. Pero, al

²² Medidas previstas en el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma.

²³ CEBRIÁN ZAZURCA, E. “Covid-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en País Vasco y Galicia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 33, 2020, Pág.5.

²⁴ Decreto 7/2020, Exposición de motivos, Párrafo 11.

²⁵ CEBRIÁN ZAZURCA, óp.cit. Pág 6

mismo tiempo, esto suscita una serie de dudas: ¿Cuál es el objeto de la suspensión de las elecciones? ¿Con qué base o competencia puede el Lehendakari tomar esta decisión?

A la vista del citado Decreto y, según señala acertadamente CEBRIÁN ZAZURCA²⁶, podemos decir lo siguiente:

En cuanto a los intereses que se pretende proteger, la norma alude a los principios de igualdad, soberanía popular, objetividad, pluralismo, transparencia y unidad de acto electoral, entre otros. Todos ellos obligatorios para los poderes públicos a la hora de garantizar “la igualdad de condiciones y oportunidades de la que deberían gozar ciudadanía, partidos, coaliciones y agrupaciones de electores”²⁷, que no podían darse en las condiciones sanitarias y sociales de aquel momento.

En lo que se refiere a la fundamentación jurídica que permite adoptar una decisión de esa índole, el Decreto deja claro que aunque no esté prevista de manera literal en la normativa electoral la imposibilidad de continuar unos comicios por situaciones de emergencia tales como la provocada por la Covid-19, pueden aducirse los principios generales de la ley electoral para suplir este vacío y dispone que dicha legislación:

“Considera en diversos preceptos la fuerza mayor como supuesto interruptor de elementos clave del proceso electoral tanto de la votación como del escrutinio, así como contempla la necesidad de una nueva convocatoria de elecciones parciales en determinados supuestos de anulación de una votación”

Por otro lado, en cuanto a las competencias particulares otorgadas por la ley al Lehendakari se establece que en virtud del artículo 46 de la Ley 5/1990, de elecciones al Parlamento Vasco y el artículo 51 de la Ley 7/1981, sobre ley de Gobierno, dicha autoridad ostenta:

“La capacidad para realizar la convocatoria de elecciones al Parlamento Vasco fijando la fecha de votación, previa deliberación del Consejo de Gobierno. Facultades que se mantienen también tras la publicación de dicho Decreto hasta la celebración de las elecciones”.²⁸

²⁶ *Ibidem*, Pág 6.

²⁷ Decreto 7/2020, Exposición de motivos, Párrafo 15

²⁸ PRESNO LINERA, M.A., *óp. cit.*. Párrafo 5

Se respalda también la decisión del Lehendakari en los artículos 2 y 3 del Decreto objeto de nuestro análisis cuando se dispone que, al concluir la situación de emergencia sanitaria y tras oír a los principales partidos políticos, informando a la Diputación Permanente del Parlamento autonómico, se reactivará por la misma vía el curso electoral convocándose nuevas elecciones.

Ya el propio Decreto de suspensión de las elecciones contó también con la intervención de estos partidos políticos (Equo Berdeak, Partido Popular, Partido Socialista de Euskadi, Elkarrekin Podemos, Euskal Herria Bildu y Partido Nacionalista Vasco) que se reúnen para su redacción el 16 de marzo del año 2020 llegando a las siguientes conclusiones²⁹:

- “1. En la actual situación de emergencia sanitaria y estado de alarma no pueden celebrarse las elecciones al Parlamento Vasco con las debidas garantías, tanto para la salud pública como para el ejercicio del derecho de sufragio.
2. En consecuencia, procede dejar sin efecto, mediante Decreto del Lehendakari, la convocatoria de elecciones al Parlamento Vasco del próximo 5 de abril. Esta decisión se adoptará y publicará en el Boletín Oficial del País Vasco antes del inicio de la campaña electoral este jueves a las 24:00 horas.
3. La convocatoria de elecciones al Parlamento Vasco se activará una vez levantada la declaración de emergencia sanitaria. Se realizará de forma inmediata, oídos los partidos políticos, y por Decreto del Lehendakari”.

En la misma línea, se publica también el “Informe jurídico a los partidos políticos sobre gestión de la convocatoria electoral 2020 al Parlamento Vasco y el contexto actual de crisis de salud pública”³⁰, elaborado por el Servicio Jurídico Central del País Vasco y la Dirección de Régimen jurídico, servicios y procesos electorales contando con la opinión de los Servicios jurídicos del Parlamento Vasco.

²⁹ CEBRIÁN ZAZURCA, óp.cit. Pág. 7.

³⁰ Informe del servicio jurídico central del gobierno vasco sobre la situación pendiente de la convocatoria de elecciones al Parlamento vasco en 2020. (https://bideoak2.euskadi.eus/2020/04/30/news_61567/3._Informe_jur_dico_30-04-2020.pdf)

Esta es la respuesta a las consultas emitidas al Lehendakari por parte de los partidos políticos sobre 3 cuestiones:

1. La capacidad de la Diputación permanente para legislar y acometer una reforma de la Ley Electoral Vasca.
2. Si dejar sin efecto la convocatoria de elecciones es igual a suspender el proceso con posibilidad de reiniciarse a posteriori o significa que se anula debiendo iniciarse un nuevo proceso.
3. Si el aplazamiento supone retomar el proceso ya iniciado desde el momento en que se aplazó.

La respuesta a las mismas nos resulta interesante para terminar de contestar a nuestra pregunta de cómo se decidió posteriormente elaborar el Decreto 7/2020 y con qué fundamentos:

En primer lugar, se establece que de ningún modo la Diputación Permanente del Parlamento Vasco posee competencias para legislar en materia electoral, haciendo especial hincapié además en la imposibilidad de reformar a mitad de proceso electoral.³¹

En segundo lugar se aclara que anular la convocatoria de elecciones supone que cuando pase la coyuntura que llevó a su suspensión, deberá llevarse a cabo una nueva convocatoria.

Esto supone en sí misma la respuesta también a la tercera cuestión: una vez se anula el proceso electoral, no hay ya elecciones que retomarse pasada la situación que llevó a su suspensión. Debe iniciarse un proceso nuevo “desde cero”.

Este informe, por lo tanto, sirve de base también al argumento esgrimido por las autoridades vascas de que, en la situación provocada por la pandemia y el momento de incertidumbre que se vivió en los primeros momentos de la misma, no era posible garantizar ni a la ciudadanía ni a los partidos políticos y demás agentes intervinientes en el proceso electoral un ejercicio en igualdad de condiciones y oportunidades de su derecho fundamental de sufragio.³²

³¹ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. cit.*, Págs.8 y 9.

³² *Ibidem*. Pág. 9.

Para terminar esta sucesión de argumentos, la Junta Electoral Vasca también emite su visión en consenso con el Lehendakari y los partidos políticos con fecha de 17 de marzo³³ y lo hace así:

“1. Se comparte el consenso de las fuerzas políticas acerca de la imposibilidad de seguir adelante con el proceso electoral.

2. La anulación de la convocatoria electoral se considera “legítima, proporcionada y conforme a Derecho”.

3. Se comparte asimismo la posición contenida en el “Informe jurídico a los partidos políticos sobre gestión de la convocatoria electoral 2020 al Parlamento Vasco y el contexto actual de crisis de salud pública” en lo relativo a entender que efectivamente se anula la convocatoria electoral y que ello conllevará, en su momento, la obligación de una nueva convocatoria.

4. Como fundamento de esta posición se expresa lo siguiente:

“a) La declaración de emergencia sanitaria impide el normal desenvolvimiento de la cita electoral, en la que corresponde a esta Junta Electoral de la Comunidad Autónoma garantizar el ejercicio de las libertades públicas de acuerdo con los principios de transparencia y publicidad del proceso electoral e igualdad en el acceso a los cargos públicos.

b) Estima esta Junta Electoral que el acuerdo alcanzado entre los partidos políticos efectúa una adecuada ponderación entre los derechos en juego a la salud y el sufragio activo y pasivo.

c) Considera esta Junta que el necesario equilibrio entre poderes es una garantía institucional imprescindible que debe sustanciarse en un constante diálogo entre la Diputación Permanente del Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco de modo que el control democrático siga ejerciéndose y que la información que el Gobierno debe remitir al Parlamento permita su ejercicio”.

³³ Acuerdo Junta Electoral Vasca de 17 de Marzo

2.3.2. *La suspensión de las Elecciones en Galicia*

Lo que sucede en Galicia no dista demasiado de lo ocurrido en País Vasco, de facto, ambas elecciones estaban convocadas para la misma fecha: el 5 de abril. La única diferencia que podemos reseñar y que puntualizan también autores como CEBRIÁN ZAZURCA es el hecho de que esta convocatoria se trataba de una convocatoria anticipada efectuada por el presidente de la Xunta de Galicia dentro del marco de sus competencias (artículo 24 de la Ley 1/1983, Reguladora de la Xunta y su presidente).³⁴

Por lo demás, el procedimiento de anulación es el mismo: se publica el Decreto 45/2020, que deja sin efecto la celebración de las elecciones “como consecuencia da crise sanitaria do Covid-19”³⁵. En este se toma como referencia el ejemplo vasco y un día después de la publicación del decreto de dicha comunidad, el 18 de marzo, se hace pública la argumentación de las autoridades gallegas para suspender sus comicios.

En primer lugar, se contextualiza la situación general de la llegada de la pandemia y se hace referencia a cómo, mediante Acuerdo del Consello de la Xunta, el 12 de marzo se comienzan a adoptar medidas enfocadas a la protección de la salud pública así como la posterior activación en la Comunidad del Platerga o Plan de Emergencias de Galicia y, finalmente, como, con la publicación del RD 463/2020, se declara oficialmente el estado de alarma en España junto con un catálogo de medidas.

A este respecto y citando textualmente se dispone que:

“Las medidas adoptadas, tanto a nivel nacional como autonómico con el objetivo de luchar contra el COVID-19, conllevan (...) serias restricciones de la movilidad y del ejercicio de actividades, así como de la apertura de establecimientos y locales. Estas medidas, necesarias para la protección de la salud pública, resultan, (...) incompatibles con el normal desarrollo de un proceso electoral y, por tanto, del libre y normal ejercicio del derecho de sufragio. (...) implica la imposibilidad de desarrollo, prácticamente total, de la campaña electoral, en los términos y con las garantías previstas en la normativa de régimen electoral. Una votación sin una campaña electoral en tales condiciones dificulta el debate público entre las personas candidatas

³⁴ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. cit.*, Pág.10.

³⁵ Decreto 45/2020, de 18 de marzo, por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia de 5 de abril de 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19.

y las posibilidades de que el electorado pueda conocer los programas de las diferentes candidaturas. Además, de prorrogarse la vigencia del estado de alarma y abarcar el propio día de la votación, el cierre comprendería lugares previstos como locales electorales, además de que las medidas relativas a la limitación de la libertad de circulación de personas impedirían, asimismo, el desarrollo de la jornada electoral con las garantías que el derecho fundamental de sufragio impone.”³⁶

Esto no hace más que volver a poner de manifiesto, esta vez en otra Comunidad Autónoma, el convencimiento, por parte de las autoridades autonómicas, de la imposibilidad de asegurar un proceso electoral con todas las garantías en los primeros momentos de la pandemia.

Seguidamente, el Decreto explica la falta de previsiones en la normativa estatal para este tipo de tesitura de la siguiente forma:

“Por tanto, ante el silencio legal, el marco normativo derivado de la declaración de estado de alarma obliga, durante la vigencia de dicho estado, a buscar una solución integradora y conforme al bloque de constitucionalidad entre, por una parte, las medidas que deben regir necesariamente en ese período, por imponerlo la situación de emergencia que motivó la declaración del estado de alarma, y, por otro lado, las exigencias que el derecho fundamental de sufragio comporta, conforme a las cuales, dada la trascendencia democrática de este derecho fundamental, es necesario garantizar”.³⁷

Y tras señalar también la falta de previsiones en la legislación autonómica se dice que:

“El silencio normativo no puede entenderse, no obstante, como necesaria continuación del proceso electoral iniciado con anterioridad a la declaración del estado de alarma, cueste lo que cueste y con independencia de los efectos que dicha continuación pueda tener para el ejercicio, con las debidas garantías, del derecho de sufragio”.³⁸

³⁶ Decreto 45/2020, de 18 de marzo, Exposición de motivos.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

Se concluye después que la razón principal de paralizar el proceso electoral es defender los valores constitucionales de nuestro Estado como la democracia y asegurar que puedan llevarse a cabo los comicios cumpliendo con todas las condiciones estipuladas en la legislación electoral.

Como complemento a esta argumentación es interesante señalar que al igual que en el País Vasco, es clave el papel de la Junta Electoral Gallega. Esta contribuye elaborando con fecha de 12 de marzo un acuerdo³⁹ en el que establece, en resumidas cuentas, que:

- Para poder celebrarse las elecciones debe asegurarse en ellas el pleno ejercicio tanto de los derechos fundamentales de la Constitución como los contenidos en el Estatuto de Autonomía de Galicia en cuanto al autogobierno
- Es imprescindible que las autoridades competentes de cara a la celebración o no de las elecciones tengan en cuenta las potenciales consecuencias de la crisis sanitaria sobre el proceso con el fin de “garantizar la voluntad del pueblo gallego manifestada a través de las elecciones”.
- Las decisiones que tomen en consecuencia deben respetar los principios de seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Finalmente, concluye con que la propia Junta en el desarrollo de su ámbito competencial asume la garantía también del normal trascurso del proceso electoral y que a falta de regulación legal al respecto que autorice un potencial aplazamiento, deberá actuarse a través de los “mecanismos propios del Estado de Derecho y el consenso de las candidaturas concurrentes” que serán los que “han de orientar las decisiones que vengán impuestas(...) por el devenir de la crisis sanitaria”.⁴⁰

Este informe citado es tomado en cuenta por el Decreto que esgrime también como argumentos además del apoyo de la Junta que:

“según doctrina del Tribunal Constitucional son principios de interpretación y aplicación a los procesos electorales el de obligada interpretación de la legalidad favorable a los derechos fundamentales y el de interpretación más favorable a la plenitud del

³⁹ Acuerdo de la Junta Electoral de Galicia en relación con el proceso electoral y el COVID-19

⁴⁰ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. cit.*, Pág 12.

derecho de sufragio. Además, conforme a la misma doctrina, el proceso electoral, por su propia naturaleza, está constituido por trámites que deben desarrollarse en plazos perentorios y sucesivos, que se encuentran interconectados entre sí integrando una unidad, y la naturaleza del proceso electoral es incompatible con una apertura indefinida de la determinación de sus resultados.”⁴¹

Esto alude entre otras cosas al hecho de que de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, las elecciones han de celebrarse en el 54º día posterior a su convocatoria⁴² y la problemática de determinar con exactitud una fecha cuando poco se sabía de la futura evolución de la pandemia y sus posibles consecuencias.

Finalmente se cita también la legislación electoral que recoge la fuerza mayor como factor interviniente en determinados momentos del proceso electoral⁴³:

“Sólo por causas de fuerza mayor podrá no iniciarse o suspenderse, una vez iniciado, el acto de la votación, siempre bajo la responsabilidad del Presidente de la Mesa, quien resolverá al respecto en escrito razonado.” (artículo 84.2 LOREG)

“El escrutinio es público y no se suspenderá, salvo causas de fuerza mayor, aunque concurren varias elecciones. El Presidente ordenará la inmediata expulsión de las personas que de cualquier modo entorpezcan o perturben su desarrollo.” (artículo 95.2 LOREG)

Estos preceptos, como se explicará más adelante, no terminan de servir exactamente al fin que se pretendía para todos los autores.

Retomando lo dispuesto en el Informe de la Junta Electoral antes citado, en lo que atañe a la participación en la toma de decisiones de las “candidaturas concurrentes”, conviene mencionar la intervención que los grupos políticos PSOE, BNG Y Galicia en Común-Anova-Mareas tienen en la consulta remitida por la Xunta de Galicia a la Junta Electoral que resulta en el Acuerdo sobre la anulación de las elecciones al Parlamento⁴⁴.

⁴¹ Decreto 45/2020, de 18 de marzo, Exposición de motivos.

⁴² Vid. Artículo 42.2 LOREG

⁴³ Estos preceptos también eran citados en el Decreto 7/2020 de suspensión de elecciones en el País Vasco como argumento para justificar dicha suspensión.

⁴⁴ Acuerdo de la Junta Electoral de Galicia de 18 de marzo de 2020, sobre la suspensión de elecciones al Parlamento.

En este acuerdo la Junta avala el proyecto del que sería el posterior Decreto 45/2020, objeto de análisis en estos términos:

“1. Reafirma su Acuerdo de 12 de marzo de 2020, sobre la necesidad de que para la celebración de un proceso electoral, como el convocado por el Decreto 12/2020, de 10 de febrero, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones (Diario Oficial de Galicia, núm. 28, de 11 de febrero de 2020) en esta Comunidad Autónoma, se den las condiciones adecuadas para su desarrollo en libertad de concurrencia, votación y ejecución sin solución de continuidad. Todo esto como consecuencia de la posibilidad de las personas de acudir libremente a actos de precampaña, campaña electoral y votaciones. En la situación actual, la repetición íntegra del proceso es la que mejor se ajusta a estas premisas.

2. La decisión de que las elecciones autonómicas no se celebren el señalado día 5 de abril de 2020 puede adoptarse por el Presidente de la Xunta de Galicia a la vista del estado de emergencia sanitaria declarado por el “Acuerdo por el que se declara la situación de emergencia sanitaria en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y se activa el Plan territorial de Emergencias de Galicia (PLATERGA) en su nivel IG (EMERGENCIA DE INTERÉS GALLEGO), como consecuencia de la evolución de la epidemia del Coronavirus Covid-19”. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, que limitan completamente las condiciones mencionadas en el párrafo anterior.

3. Los elementos de referencia tienen tal notoriedad que eximen en el presente caso de que se otorgue una audiencia completa en términos jurídicos del texto de la disposición a la totalidad de las candidaturas presentadas, a la vista de que las noticias sobre los estados declarados constituyen, como se dice, hechos notorios de la vida de nuestra Comunidad Autónoma y sin perjuicio de la positiva audiencia efectuada con los grupos políticos significativos. La Junta Electoral de Galicia entiende asimismo que la relevante función institucional de la Diputación Permanente del Parlamento no es imprescindible para el desarrollo de este procedimiento en concreto.

4. Las garantías de pluralismo, participación y transparencia del procedimiento contemplado en el proyecto de Decreto aseguran, a juicio de esta Junta Electoral de Galicia, las bases necesarias para que superadas las circunstancias actuales, las elecciones

se puedan desarrollar bajo las condiciones ya mencionadas en el apartado 2. Igualmente, se entiende que los elementos temporales referidos a la nueva convocatoria garantizan el inicio del proceso en condiciones de igualdad para quienes intervengan en el mismo.

El plazo previsto en el artículo 15.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General se computará desde el día de la publicación del decreto por lo que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento”.

Tras ser así finalmente oídos los grupos políticos más representativos de Galicia y la Junta Electoral de Galicia y previa deliberación del Consello de la Xunta, “en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, y por la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia”, el Presidente de la Xunta, mediante el Decreto 45/2020, de 18 de marzo, antes citado, dispone que se deja sin efecto la convocatoria de elecciones al parlamento convocadas por el Decreto 12/2020 para el 5 de abril y que la nueva convocatoria se activará una vez levantado el estado de alarma en el “plazo más breve posible, oídos los partidos políticos y por decreto del Presidente de la Xunta”.

2.4. La cuestión de la habilitación legal para suspender las elecciones por parte de las autoridades autonómicas:

Vista la forma en que las Comunidades Autónomas adoptaron las suspensiones electorales, conviene hacer una breve reflexión acerca de la falta de cobertura legal que ya adelantábamos en las primeras líneas de este trabajo y que continúa aún hoy (año 2022), ya pareciendo lejano el peor momento de la pandemia, siendo un problema pendiente sobre la cabeza del legislador español.

Y es que nuestro ordenamiento jurídico no contiene ninguna norma que indique el procedimiento a seguir respecto de unas elecciones ya convocadas que han de ser suspendidas por razones de emergencia.

Tal y como señala PRESNO LINERA ⁴⁵, las decisiones de los presidentes autonómicos, a las que nos hemos referido en los apartados anteriores, no cuentan con cobertura jurídica suficiente. Ni en la “amplísima panoplia de artículos” que componen el

⁴⁵ PRESNO LINERA, M.A., *op. cit.*, Párrafo 1

Título I de la LOREG aplicables a las elecciones a los Parlamentos Autonómicos, ni en las leyes electorales propias de dichas comunidades se prevé la coyuntura tratada en este trabajo.

El citado autor achaca este problema en parte a la homogeneidad que padece el derecho electoral autonómico respecto de la LOREG, problema que merecería mención aparte que se alejaría del eje en torno al que se articulan estas páginas y que es comentado con más detenimiento por autores como BIGLINO CAMPOS⁴⁶, GAVARA DE CARA⁴⁷ o ARNALDO ALCUBILLA⁴⁸ a los que me remito.

Lo único que comentaré a este respecto, y en lo que afectó esta homogeneidad citada al problema que nos ocupa, es el hecho de que, al no cubrir la LOREG tal situación, lo que cabía esperar y sucedió es que tampoco las Leyes electorales de las Comunidades Autónomas afectadas contenían respuesta.

A pesar de esto, sin embargo, nuestro ordenamiento no es totalmente ajeno a las situaciones de emergencia en los procesos electorales. El artículo 116.5 de la Constitución Española establece que:

“No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en este artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones”⁴⁹

Por otro lado, la LOREG dispone en sus ya citados artículos 84.2 y 95.2 la posibilidad de la suspensión por causas de fuerza mayor de la votación en las mesas electorales y del escrutinio, respectivamente. Además, el artículo 139 de la misma ley tipifica como delito la suspensión por los funcionarios de cualquier acto electoral sin causa justificada. Ninguno de estos preceptos es aplicable a las elecciones autonómicas⁵⁰ ni, en definitiva, útil para como puntualiza SÁNCHEZ MUÑOZ, “suspender un proceso electoral en su conjunto”⁵¹.

⁴⁶ BIGLINO CAMPOS, P., “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L.A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009), Págs. 16-18.

⁴⁷ GAVARA DE CARA, J. C., “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004., Págs. 5-10.

⁴⁸ ARNALDO ALCUBILLA, E., “El procedimiento electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, Págs. 299 y 300.

⁴⁹ Se refiere este artículo a los estados de alarma, excepción y sitio.

⁵⁰ Vid. D.A Primera de la LOREG, Aptados 2-3.

⁵¹ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., *op. cit.*, Pág. 9.

Así, nos encontramos en una situación de vacío legal en la que las autoridades Vascas y Gallegas tuvieron, como ya hemos visto, que “improvisar” una decisión.

Voces en el sector del derecho constitucional como las de FERNÁNDEZ ESQUER⁵², PRESNO LINERA⁵³, SÁNCHEZ MUÑOZ⁵⁴ o CEBRIÁN ZAZURCA⁵⁵, a las que me sumo, defendieron que el mejor escenario posible conforme a derecho hubiera pasado por una “reforma exprés” de la LOREG incluyendo en ella la posibilidad de suspender unos comicios ya convocados por razones excepcionales como la que constituyó la llegada de la pandemia, que hizo imposible la celebración de elecciones con todas las garantías. Esto no pudo proponerse respecto de los legisladores autonómicos porque las asambleas estaban disueltas y no podían actuar.

FERNÁNDEZ ESQUER, por ejemplo, propone acertadamente la redacción de un artículo 42 bis. que contenga:

“El tipo de situaciones excepcionales que habilitarían para tomar la decisión de cancelar el proceso electoral; la identificación de la autoridad competente para cancelar el proceso electoral ya iniciado; el procedimiento que habría de seguirse para proceder a la cancelación electoral; los plazos o situaciones que permitirían volver a convocar las elecciones desde un inicio y el procedimiento a seguir; y, por último, las garantías y posibles recursos que cabría interponer frente a un procedimiento tan políticamente delicado y tan democráticamente relevante.”⁵⁶

Debiendo incluirse este nuevo artículo en la Disposición Adicional Primera de la LOREG para extender su aplicabilidad a las CCAA.

Esta decisión no habría sido en absoluto descabellada y, de hecho, nuestro ordenamiento ya contempla un precepto similar referido a la figura del referéndum en la LO 2/1980:

“No podrá celebrarse referéndum en ninguna de sus modalidades durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que

⁵² FERNÁNDEZ ESQUER, C., *op. cit.*, Págs. 7-9.

⁵³ PRESNO LINERA, M.A., *op. cit.*

⁵⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., *op. cit.*, Págs. 10-13

⁵⁵ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. cit.*, Págs. 19-21.

⁵⁶ FERNÁNDEZ ESQUER, C., *op. cit.*, Págs. 7-10

se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento. Si en la fecha de la declaración de dichos estados estuviere convocado un referéndum, quedará suspendida su celebración, que deberá ser objeto de nueva convocatoria”-

Tampoco podría aducirse la falta de tiempo como argumento en contra. Recordemos, por ejemplo, que para otras reformas tan importantes como la del artículo 135 de la Constitución en el año 2011 bastaron 13 días. Señala además PRESNO LINERA que podría haberse tramitado esta reforma a través del procedimiento legislativo abreviado.⁵⁷

Por otro lado, tampoco habría sido insólita la propuesta de reforma de la LOREG ya que, a lo largo de la última década, han intentado alcanzarse ya modificaciones de la misma por ejemplo, respecto al sistema de distribución de escaños, entre los años 2016 y 2019 por iniciativa de los partidos políticos PP, PSOE, Podemos, Ciudadanos y PACMA.

Sin embargo, esa reforma en torno a la suspensión de elecciones no llegó a considerarse y, ante el silencio del legislador, hemos de evaluar a continuación la corrección de la actuación de los Presidentes de Galicia y País Vasco.

Los Decretos 7/2020 del Lehendakari y 45/2020 del Presidente de la Xunta han generado multitud de opiniones. Algunos autores, como ARNALDO ALCUBILLA⁵⁸, CEBRIÁN ZAZURCA⁵⁹, RIQUELME VAZQUEZ⁶⁰ o SÁNCHEZ MUÑOZ⁶¹, consideraron que dadas las circunstancias y la falta de normativa aplicable se pretendió en cierto modo completar la “laguna” existente y salvar la situación lo mejor posible con las herramientas con las que contaban las Comunidades Autónomas en aquel momento.

Recordemos que como ya se ha analizado en un momento previo ambas presidencias en la redacción de los Decretos consultan tanto a las Juntas Electorales de sus respectivas Comunidades como a los principales partidos políticos con representación, llegándose a la conclusión por todas las partes de que la suspensión era adecuada a Derecho en base a que,

⁵⁷ PRESNO LINERA, M.A., *óp. cit.*

⁵⁸ ARNALDO ALCUBILLA, E., “La suspensión de la celebración de las elecciones comporta una nueva convocatoria íntegra”, *Diario La Ley*, 9608, 6 de abril de 2020, Punto V.

⁵⁹ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *óp. cit.*, Pág. 19

⁶⁰ RIQUELME VAZQUEZ, P. “Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las Comunidades Autónomas de Galicia y el País Vasco”, en DUEÑAS CASTRILLO, A. *et al.* (coords.), *La Constitución en tiempos de pandemia*. Valladolid, Dykinson-Universidad de Valladolid, 2021, Pág.137

⁶¹ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., *op. cit.*, Pág. 12.

ante el silencio legal, debía buscarse una solución “integradora” conforme a los principios esenciales de la legislación electoral y la Constitución.

¿Cómo justifican su capacidad para adoptar dicha solución? Como ya se ha visto, ambos decretos se amparan en las competencias de los presidentes autonómicos para convocar las elecciones, que se considera que se mantienen también para desconvocar las mismas.

El decreto 7/2020 del Presidente Vasco dispone que:

“El artículo 46 de la Ley 5/1990, de elecciones al Parlamento Vasco y el artículo 51 de la Ley 7/1981, sobre ley de Gobierno, confieren al Lehendakari la capacidad para realizar la convocatoria de elecciones al Parlamento Vasco fijando la fecha de votación (...)”, “[f]acultades que también se mantienen tras la publicación de dicho Decreto [el de convocatoria] y hasta la celebración de las elecciones”.”

Y el 45/2020 del Presidente de la Xunta se pronuncia y dice que se deja sin efecto la celebración de los comicios:

“En ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, y por la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia”.

Esto junto a la argumentación que ambos Decretos presentan y que ya se ha comentado en un momento previo respecto a la imposibilidad para celebrar las fases de campaña y posterior jornada electoral con todas las garantías que exige el artículo 23 de la Constitución. Recordemos que no solo influía la propia situación sanitaria en estos comicios sino también, entre otras cosas, las medidas impuestas por el RD 463/2020 por el que se declara el Estado de Alarma que en su artículo 7 establecía limitaciones a la libre circulación del 19 de la Constitución⁶².

⁶² A este respecto ha de mencionarse la disputa en la doctrina y la esfera política respecto a la constitucionalidad de ciertos preceptos del Decreto por el que se declara el estado de alarma no objeto de este trabajo pero interesante por resultar en la STC 148/2021, de 14 de julio de 2021, que declara inconstitucional el citado artículo 7, entre otros.

Así, como razón adicional al riesgo de celebrar unas elecciones en las que por las circunstancias de emergencia y el poco desarrollo de modos alternativos de emisión del voto (como el voto por correo) podría llegar a emitirse una voluntad popular falseada⁶³, se unía el hecho de que celebrar los comicios podría haber supuesto la violación de dicha norma estatal.⁶⁴

Con todo esto, por lo tanto, he de concluir en la misma línea que los autores que he citado en que lo que pretendieron e hicieron los Decretos autonómicos fue constatar el hecho de que por todas las inconveniencias existentes, el haber celebrado las elecciones habría significado prescindir en las mismas de las garantías exigidas legalmente y además se habría actuado en contra de la doctrina del TC que establece, como principios de interpretación y aplicación a los procesos electorales, el de obligada interpretación de la legalidad favorable a los derechos fundamentales y el de interpretación más favorable a la plenitud del derecho de sufragio.⁶⁵

Es cierto que la mejor opción jurídicamente habría sido la de la habilitación expresa mediante reforma de la legislación, pero en defecto de la misma se adoptó la mejor decisión posible dadas las circunstancias.

Otras voces en la materia como TAJADURA TEJADA⁶⁶ o CASTELLÀ ANDREU se separaron de esta idea y defendieron por ejemplo que debería haberse dotado de más protagonismo en el proceso de suspensión electoral a las Juntas Electorales (bien la Central, bien las autonómicas) por representar la neutralidad y tener una posición “supra partes y garantista de la integridad del proceso electoral”.⁶⁷

Sin embargo, debe recordarse que ya antes de la declaración del estado de alarma las autoridades de País Vasco y Galicia se dirigieron a la Junta Electoral Central solicitando una toma de decisión por su parte a este respecto y esta se remitió a las propias competencias de los gobiernos autonómicos.⁶⁸

⁶³ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. cit.*, Pág.16.

⁶⁴ Recuerda a este respecto CEBRIÁN ZAZURCA (ibídem) que en el momento en que se declara el estado de alarma se desconoce cómo avanzará la situación sanitaria y si habrá de prorrogarse, como así termina sucediendo.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, la Exposición de motivos del Decreto 45/2020, de 18 de marzo, de la Presidencia de la Xunta de Galicia.

⁶⁶ TAJADURA TEJADA, J., “Estado de alarma y aplazamiento electoral”, *El Correo*, 19/03/2020

⁶⁷ CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Incidencia de la Covid-19 sobre la democracia constitucional: reflexiones desde España”, *Letras Libres*, 03/11/2020.

⁶⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., *op. cit.*, Págs. 12 y 13

En otro extremo se sitúa FERNÁNDEZ FONTECHA⁶⁹, que opina que:

“Las medidas de aplazamiento electoral son inconstitucionales, de raíz. El Gobierno o las mesas de partidos-que además, para colmo, son juez y parte- no tienen el más mínimo poder de desconvocar, aplazar o retrasar las elecciones. O se celebran el día previsto o se entra en un mundo desconocido, el de la ilegalidad, y sus efectos sobre las disposiciones y resoluciones que adopten las autoridades excepcionales.”

Por otro lado, respecto de la declaración del estado de alarma como fundamento para la suspensión de elecciones el mismo señala que “no autoriza a suspender elecciones”, que interpretar lo contrario es interpretar *contra legem*. Finalmente, opina que el hecho de que los gobiernos autonómicos consultasen en la redacción de los Decretos a las Juntas Electorales no tiene tampoco ninguna validez o relevancia ya que las mismas no tienen “potestad alguna en el aplazamiento o suspensión de las elecciones”.⁷⁰

Personalmente y a la luz de los hechos me aparto de interpretaciones tan rotundas. Los primeros meses de la pandemia en nuestro país y alrededor del globo fueron especialmente confusos y obligaron a adoptar decisiones en ocasiones precipitadas por la velocidad a la que escalaba la situación sanitaria.

Con la perspectiva que nos ofrece el presente, opino que el suspender las elecciones fue una decisión tomada con la mejor intención posible, teniendo en cuenta el escaso margen de actuación del que disponían los ejecutivos autonómicos estando sus asambleas legislativas disueltas, tratando de ajustarse al estándar de proporcionalidad exigido para la restricción de derechos fundamentales.

Sin embargo, es cierto que, precisamente en relación con la restricción de derechos fundamentales, debe cuestionarse si la suspensión de elecciones fue más allá de lo permitido constitucionalmente. En este sentido se pronuncian FERNÁNDEZ ESQUER y SÁNCHEZ MUÑOZ, entre otros.

⁶⁹ FERNÁNDEZ-FONTECHA, M., declaraciones en “¿Es legal suspender las elecciones autonómicas por el coronavirus?”, ElDerecho.com, 18/03/2020.

⁷⁰ *Ibidem*.

FERNANDEZ ESQUER⁷¹ señala que el estado de alarma es el único de los tres estados de emergencia reconocidos en el artículo 116 de la Constitución que no permite la “suspensión generalizada de derechos fundamentales”. Esto es, se permite durante este estado la limitación de derechos como la ya mencionada libertad de circulación del 19 CE, pero no se contempla “en ningún caso la suspensión de los derechos de sufragio reconocidos en el artículo 23”.

Por tanto, debe de considerarse en principio que “la decisión de suspender un proceso electoral ya convocado sin habilitación legal (...) es (...) jurídicamente controvertida”.

En la misma línea, SÁNCHEZ MUÑOZ⁷² se cuestiona la posibilidad de una modulación de las medidas de contención de la pandemia que hubiese hecho posible la celebración de elecciones y destaca la celebración “entre marzo y mayo” del año 2020 de comicios en otros países entre los que destaca Corea del Sur y su gestión “elogiad(a) por garantizar eficazmente la salud pública, permitiendo la participación de todos los ciudadanos, incluidos los afectados por el virus”.⁷³

Entonces, ¿Cuál es la conclusión a la que hemos de llegar? ¿Deberían haberse celebrado las elecciones? Lo cierto es que no hay una respuesta clara. Lo que no ofrece dudas y ha quedado de manifiesto es la imperante necesidad de reformar nuestra legislación electoral para adaptarla a este tipo de situaciones de emergencia.

2.5. La nueva convocatoria de elecciones

El 9 de mayo de 2020 se publica el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga por cuarta vez el estado de alarma. En este Decreto de prórroga se incluye una Disposición Final Primera que hace expresamente referencia a la materia electoral:

“Uno. Se añade un nuevo apartado 1 bis al artículo 7, con el siguiente contenido:

⁷¹ FERNÁNDEZ ESQUER, C., *op. cit.*, Pág. 8

⁷² SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó, *op. cit.*, Págs. 15-16.

⁷³ La participación de las personas contagiadas, como se verá a continuación, es una de las mayores polémicas generadas por las elecciones de Galicia y País Vasco

«1 bis. La vigencia del estado de alarma no supondrá obstáculo alguno al desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de comunidades autónomas.»

Dos. Se añade una nueva disposición adicional séptima, con el siguiente contenido:

«Disposición adicional séptima. Procesos electorales.

El Gobierno, durante la vigencia del estado de alarma, dispondrá lo oportuno para que el servicio público de correos, los fedatarios públicos y demás servicios de su responsabilidad coadyuven al mejor desenvolvimiento y realización de elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas.»

A continuación, el 18 de mayo del mismo año, se aprobaban dos Decretos por parte de las autoridades del País Vasco y Galicia: el Decreto 11/2020 del Lehendakari y el 72/2020 del Presidente de la Xunta. Ambos de convocatoria de elecciones a los parlamentos autonómicos fijándose como fecha común para ambas el 12 de julio de 2020.

Mientras que el nuevo Decreto vasco nada tenía que añadir respecto del ya comentado 7/2020, el gallego por su parte debía solucionar un problema de extralimitación señalado por autores como CEBRIÁN ZAZURCA⁷⁴. Y es que en su momento el Presidente de la Xunta hizo depender la nueva convocatoria electoral del levantamiento del estado de alarma y de la situación de emergencia sanitaria y por ello el Decreto 72/2020 concilia ambas disposiciones estableciendo que dándose las “condiciones para compatibilizar la protección de la salud pública con el correcto ejercicio del derecho de sufragio como consecuencia de un cambio en las circunstancias y en el marco normativo aplicable”, quedarían sin efecto las condiciones impuestas en el primer Decreto.

En el caso del País Vasco se establece en la Exposición de motivos del Decreto que:

“Tras dos meses de gestión de la pandemia, con fecha 14 de mayo, el Viceconsejero de Salud ha dictado Resolución, estableciendo que, de acuerdo con los actuales indicadores sanitarios, se ha superado la situación epidemiológica que, el pasado 13 de marzo, aconsejaba adoptar medidas extraordinarias y urgentes, para dar respuesta a la situación de emergencia de salud pública que en aquel momento se daba. Con

⁷⁴ CEBRIÁN ZAZURCA, E., óp. cit., Pág. 28

arreglo a dicha Resolución, se da por superada la fase de emergencia sanitaria, cuyo objetivo principal era evitar el colapso del sistema sanitario, y procede iniciar ahora una fase de vigilancia sanitaria, que tiene por objeto la contención y minoración, mediante la gestión de casos y contactos”.

Así, se consideran superados en principio los impedimentos que llevaron a anular los comicios convocados para el 5 de abril y que ya hemos comentado. Ambos Decretos ponen de manifiesto que ya pueden celebrarse unas elecciones con las condiciones esenciales y garantías exigidas por el ordenamiento jurídico debido a que según los pronósticos, llegado el 12 de Julio la evolución de la pandemia sería favorable.

Para el caso en que no lo fuese, se prevé que “podría llegarse a una situación extraordinaria y constitucional y estatutariamente ignota, como podría ser la finalización del plazo normal de la legislatura sin la celebración de elecciones democráticas, con la consecuente crisis de legitimidad del Gobierno, precisamente en un momento de especial necesidad de un parlamento y de esa legitimidad democrática para afrontar, con plena normalidad institucional, el necesario proceso de reactivación económica y atención a las consecuencias de la epidemia”.

Se cubren así las posibles contingencias que pudiesen surgir y se procede a la convocatoria de elecciones. CEBRIÁN ZAZURCA comenta que, en este caso, sin unanimidad por parte de los partidos políticos consultados, expresándose dicho desacuerdo en los propios Decretos de convocatoria.⁷⁵

2.6. La posterior celebración de las elecciones. Medidas especiales adoptadas y la problemática del voto de las personas infectadas.

Una vez convocadas las elecciones se procede por parte de las autoridades de ambas autonomías a organizar el desarrollo de los comicios. A este respecto, ha de mencionarse en primer lugar la ya citada Disposición Adicional Séptima del RD 463/2020 que ordenaba la colaboración del servicio público de correos para el “mejor desenvolvimiento y realización de elecciones convocadas a parlamentos de Comunidades Autónomas”.

⁷⁵ *Ibidem*, Págs. 31-32

Esto guarda relación con el acuerdo 56/2020 de la Junta Electoral Central, de 28 de mayo, en el que, como respuesta a una consulta del Presidente del Grupo Correos, se elabora un paquete de medidas relativas al voto por correo “para la protección de la salud pública y de los trabajadores de Correos” que simplifican los trámites habituales para la emisión del voto por esta vía.

Entre las medidas adoptadas se destaca la posibilidad de realizar telemáticamente la petición de voto por correo a través de la web oficial de Correos, la posibilidad de demostrar la identidad en el momento de la entrega en el domicilio de la documentación electoral mediante el DNI y la opción de que pueda entregarse el voto en el sobre electoral inmediatamente en el momento de recibir la documentación electoral para evitar tener que acudir a una oficina de Correos.

Señalan autores como FERNÁNDEZ ESQUER, SÁNCHEZ MUÑOZ o CEBRIÁN ZAZURCA, que la JEC actúa aquí excediéndose en sus competencias⁷⁶ hasta el punto de comprometer principios establecidos en la LOREG para el voto por correo como el de la personalidad, la libertad o el secreto del voto⁷⁷, poniéndose de nuevo de manifiesto la necesidad de una reforma de la legislación electoral esta vez en materia de las modalidades alternativas del voto para habilitar competencias expresas y evitar estos conflictos jurídicos.

Conflicto que se plantea en particular esta vez entre la JEC y el Defensor del Pueblo, quien el 11 de Junio de 2020 emite una Recomendación⁷⁸ al mencionado órgano para la modificación del Acuerdo con el fin de volver a exigir la firma del elector⁷⁹ que es respondida de la siguiente forma mediante el Acuerdo de la JEC, número 91/2020, de 25 de Junio:

“La entrega de la documentación del voto por correo al elector en su domicilio, tras haber comprobado el trabajador de Correos la identidad del mismo, debiendo anotar el número del documento oficial identificativo aportado y dando fe de esa recepción personal sin que sea imprescindible que el destinatario firme la misma, en ningún

⁷⁶ Vid. Artículos 72 y 73 LOREG

⁷⁷ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. cit.*, Pág. 32; SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó., *op. cit.*, Pág. 19, FERNÁNDEZ ESQUER, C., *op. cit.*, Pág. 14.

⁷⁸ Recomendación del Defensor del Pueblo de 11 de Junio de 2020

⁷⁹ El sentido de esta recomendación viene fundado sobre todo en el hecho de que el requisito de la firma en el momento de recepción de la documentación electoral había sido incorporado a la LOREG como consecuencia de la reforma del año 1992 como forma de garantía frente a las situaciones de fraude en la práctica electoral (Se pronuncian sobre esto Sánchez, 2020 y Cebrián, 2020)

momento desvirtúa el carácter personalísimo de la entrega, ya que esa condición sería igualmente verificada”.

Se concluye por lo tanto con que las medidas adoptadas han de considerarse respetuosas con lo personalísimo de la entrega de la documentación electoral.

Finalmente, hay que señalar que, más adelante, con ocasión de la convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña para el 14 de febrero de 2021, la JEC dictó un nuevo Acuerdo (192/2020, de 19 de noviembre), por el que se extienden estas medidas a los citados comicios.

En otro orden de ideas, hemos de centrar la exposición ahora en el aspecto más conflictivo de las elecciones y que, por su trascendencia, merece nuestra mayor atención: el respeto al derecho de sufragio durante la celebración de los procesos electorales de ambas Comunidades Autónomas.

Coincido con voces como la de RIQUELME VAZQUEZ⁸⁰ o los ya mencionados CEBRIÁN ZAZURCA⁸¹ o FERNÁNDEZ ESQUER⁸², entre otros, en que, sin duda, el episodio más alarmante en el transcurso de las elecciones del 12 de julio en Galicia y País Vasco es el que se produjo respecto del ejercicio del derecho al voto de las personas contagiadas.

Lo que sucedió es que en los días previos a la celebración de los comicios se advirtió un incremento de los positivos en Covid-19, en especial se constataron repuntes en el País Vasco en la zona de Ordicia y en Galicia en A Mariña, en Lugo.

Lejos de plantearse por ello una nueva suspensión de las elecciones, se decidió continuar con el proceso previsto y las autoridades de una y otra Comunidad tomaron la decisión de prohibir a las personas contagiadas, en cuarentena o personas pendientes del

⁸⁰ RIQUELME VAZQUEZ, P., *óp. Cit.*, Pág. 145

⁸¹ CEBRIÁN ZAZURCA, *óp. Cit.*, Pág. 33.

⁸² FERNÁNDEZ ESQUER, *óp. Cit.*, Pág. 16.

resultado de una prueba PCR acudir a votar, amenazándoles incluso con que, de no cumplir con la prohibición, estarían cometiendo un delito contra la salud pública.⁸³

Estas drásticas decisiones fueron avaladas por tres acuerdos de la Junta Electoral del País Vasco⁸⁴, una Resolución de la Junta Electoral Gallega⁸⁵, cuatro acuerdos de la Junta Electoral Central⁸⁶ y una Resolución de este mismo órgano de 11 de Julio de 2020⁸⁷.

Todos en la misma línea concluyendo con que las medidas adoptadas por Galicia y País Vasco garantizaban “unas condiciones adecuadas de circulación para poder acudir a votar, con la salvedad de segmentos reducidos de población, por motivos sanitarios suficientemente justificados en el marco de la situación de pandemia en la que se están desarrollando las elecciones”.^{88/89}

Y por otro lado determinando que⁹⁰:

“No existen datos que permitan entender que las medidas adoptadas por la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco tengan como fin último el privar a las personas de su ejercicio del derecho al voto, sino que, de manera motivada, proporcionada y adecuada, responden a la finalidad de salvaguardar otro derecho fundamental esencial, el derecho inviolable a la vida e integridad física de las personas, consagrado en el artículo 15 de la Constitución Española, derecho que también es fundamento del orden político y de la paz social según el artículo 10.1 de la Carta Magna; y, también, a evitar la indeseada propagación de una enfermedad

⁸³ CEBRIÁN ZAZURCA, *op. cit.*, Pág. 34; FERNÁNDEZ ESQUER señala que la Consejera de Seguridad del Gobierno Vasco hizo unas declaraciones explícitas en las que advirtió a las personas en esa situación de las repercusiones en forma de sanciones que podría acarrear su desplazamiento a los colegios electorales si trataban de ejercer su derecho al voto; *op. cit.*, Pág. 9

⁸⁴ Acuerdos 2020/357, 2020/360 y 2020/370.

⁸⁵ Acuerdo de la Junta Electoral de Galicia de 7 de julio de 2020, en relación con la adopción de medidas para asegurar el desarrollo de la jornada electoral en la Mariña y en toda Galicia.

⁸⁶ Acuerdos 126/2020, 127/2020, 128/2020 y 129/2020.

⁸⁷ Resolución de la JEC de 11 de julio de 2020

⁸⁸ Acuerdo 126/2020 por el que se desestima el Recurso interpuesto por la coalición electoral En Marea-Compromiso por Galicia-Partido Galeguista-Marea Galeguista contra la resolución de la Junta Electoral de Galicia de 7 de julio de 2020, por la que se rechaza la petición de Marea Galeguista de solicitar la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y salud de la población de la Comarca de A Mariña (Lugo) durante la jornada electoral de 12 de julio de 2020.

⁸⁹ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. Cit.*, Págs. 34-36.

⁹⁰ http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2020&idacuerdoinstruccion=72581&idsesion=977&template=Doctrina/JEC_Detalle.

contagiosa grave que motivó ya la adopción de importantes medidas restrictivas de derechos fundamentales mediante la declaración del estado de alarma”

El contexto de estos pronunciamientos provenía del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la coalición electoral en Marea-Compromiso por Galicia-Partido Galeguista-Marea Galeguista contra la resolución de la Junta Electoral de Galicia de 7 de julio de 2020 por la preocupación por la imposibilidad ya de emitir el voto por correo por parte de las personas afectadas por él (había cerrado el plazo el 2 Julio) en el que se solicitaba:

“la adopción de todas las medidas cautelarísimas legalmente oportunas para garantizar que todas las vecinas y vecinos de la comarca de A Mariña actualmente confinados puedan ejercer, democráticamente y con todas las garantías sanitarias, su derecho fundamental al voto en las elecciones al Parlamento de Galicia del próximo 12 de julio, garantizando al mismo tiempo que el proceso electoral se desarrolla con total transparencia, objetividad y respeto al principio de igualdad”

Y que es rechazado por la Sala Cuarta de lo Contencioso del Tribunal Supremo en Auto de 11 de Julio de 2020 por considerar que no existía “una verdadera pretensión cautelar” siendo la petición de “carácter absolutamente genérico e indeterminado”.

Sobre esta situación y su licitud se pronuncia RIQUELME VAZQUEZ⁹¹ diciendo que para considerar la legalidad de una restricción del derecho de participación en los asuntos públicos como la ocurrida en este caso ha de atenderse en primer lugar a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) en cuanto a que “los derechos fundamentales solo pueden ser restringidos sobre la base de una ley que exprese «todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención», siempre que –además– con dicha norma se persiga un fin de constitucionalmente legítimo o de interés general, «y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad»”.

Puntualiza también que el legislador no puede permitir en esta materia que las restricciones se produzcan a voluntad del aplicador de la norma ya que se considerarían

⁹¹ RIQUELME VAZQUEZ, P., *op. cit.*, Pág. 146

vulnerados tanto la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3 de la Constitución como el contenido esencial del derecho fundamental restringido.⁹²

Como se ha venido hablando a lo largo de este trabajo, no existe norma alguna en la legislación electoral que recoja la posibilidad de restringir el derecho de sufragio por motivos relacionados con la pandemia. La única restricción explícita del derecho de sufragio se contiene en el artículo 3.1 de la LOREG en el que se dispone que:

“1. Carecen de derecho de sufragio:

- a) Los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.”

Por lo demás, el mismo artículo concluye con que:

“2. Toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera.”

Si esto es así, ¿Cómo es posible que se considerase ajustado a Derecho adoptar una decisión como la que nos ocupa? Está claro que, como señala FERNÁNDEZ ESQUER⁹³, “es difícil no ver una vulneración del citado derecho en las limitaciones introducidas por las autoridades”.

Estoy de acuerdo con CEBRIÁN ZAZURCA⁹⁴ cuando señala que la celebración de las elecciones en tales condiciones de restricción supuso sin duda la conculcación o quebrantamiento del derecho fundamental del 23 de la Constitución de todas las personas que por estar contagiadas no pudieron ejercerlo si no habían solicitado previamente al 2 de Julio de 2020 el voto por correo.

Una restricción, además, absolutamente injustificada y que podría haberse evitado de haberse adoptado medidas más exhaustivas por parte de los órganos autonómicos competentes. Veamos por ejemplo las estrategias de otros países, como la ya citada Corea

⁹² *Ibidem*.

⁹³ FERNÁNDEZ ESQUER, C. *op. cit.*, Pág.10.

⁹⁴ CEBRIÁN ZAZURCA, E., *op. cit.*, Pág. 35

del Sur⁹⁵, en donde se tomaron decisiones importantes en la protección del derecho de sufragio de las personas contagiadas, como la habilitación del voto desde el domicilio o desde los hospitales; o Estados cercanos a nuestro entorno, como Italia, en el que se tomaron medidas similares para ciudadanos en hospitales o confinados en sus domicilios en sus elecciones regionales.⁹⁶

En conclusión, todas estas decisiones controvertidas que se adoptaron en nuestro país no hacen más que acentuar aún más la idea que llevo tratando de transmitir en cada punto de este trabajo: la de la urgente necesidad de efectuar una reforma exhaustiva de la legislación electoral española para habilitar y guiar a todas las autoridades y organismos intervinientes en el proceso electoral en el ejercicio de sus competencias con el fin de evitar que situaciones como las descritas se vuelvan a producir, ofreciendo una cobertura legal específica para aquellas situaciones en las que, por razones urgentes, bien hayan de suspenderse las elecciones, o bien hayan de celebrarse bajo circunstancias especiales.

PRESNO LINERA⁹⁷ señalaba en los primeros momentos de la pandemia que “entre las muchas cosas que habrá que reformar desde que se levante el estado de alarma están también las leyes electorales” y a día de hoy –este trabajo se ha concluido en julio de 2022– todavía no se ha elaborado proyecto alguno para abordar esta reforma.

3. LAS ELECCIONES EN CATALUÑA Y LA COMUNIDAD DE MADRID

Tras haber comentado las elecciones suspendidas y posteriormente convocadas de Galicia y País Vasco y las implicaciones de ambas decisiones, nos corresponde pasar ahora a hablar de los procesos electorales de Cataluña y la Comunidad de Madrid, celebrados ya en un momento más avanzado de la pandemia y que no ofrecieron tantas dificultades por contarse ya con una experiencia previa. La problemática de estos comicios nada tiene que ver con los de sus predecesoras y sus peculiaridades se refieren únicamente a los protocolos y medidas adoptados con el objetivo de garantizar la seguridad de todos los intervinientes en los procesos electorales.

⁹⁵ SPINELLI, A., “Managing Elections under the COVID-19 Pandemic. The Republic of Korea’s Crucial Test”. International IDEA Technical Paper 2/2020.

⁹⁶ FERNÁNDEZ ESQUER, C. *op. cit.*, Pág. 11

⁹⁷ PRESNO LINERA, M.A., *op. cit.*

Como se ha explicado en las primeras líneas de este trabajo, a pesar de que muchos países suspendieron o aplazaron sus elecciones⁹⁸, muchos otros las celebraron aún con la situación de emergencia sanitaria. Ejemplos como los ya mencionados de Corea del Sur o Italia y otros como Eslovaquia o Islandia⁹⁹ celebraron sus elecciones adaptando los procesos a las nuevas circunstancias.

¿Cómo lo hicieron? Algunas medidas destacadas han sido el acortamiento de las campañas electorales y la limitación de aforos o cancelación de los mítines¹⁰⁰; también se han incentivado ciertas modalidades de votación, como el voto anticipado (*early voting*)¹⁰¹ o el voto por correo.

Veamos cómo se han llevado a cabo las elecciones en Cataluña y Madrid.

3.1. Las elecciones del 14F en Cataluña:

La convocatoria de las elecciones en la Comunidad Autónoma de Cataluña se lleva a cabo en principio mediante el Decreto 147/2020 de 21 de diciembre.

Sin embargo, el 15 de enero se publica en el BOE el Decreto 1/2021, por el que se pretende dejar sin efecto dicha convocatoria basándose en la crisis sanitaria provocada por la Covid-19. Este Decreto es la respuesta a un dictamen 214/2020 de la Comisión Jurídica Asesora, que se encargaba de analizar “las medidas organizativas y legislativas que puede adoptar la Generalitat de Catalunya para garantizar al mismo tiempo la salud pública, el derecho a la salud de las personas involucradas en los procesos electorales y el derecho al voto de los ciudadanos.”

La Comisión Jurídica Asesora concluyó que:

“en caso de insuficiencia de las medidas adoptadas para garantizar el pleno ejercicio del derecho a voto del electorado en condiciones de libertad e igualdad y específicamente en garantía de este, con la adecuada motivación y con la afectación mínima imprescindible de la periodicidad de las elecciones o del deber de celebrarlas, la Generalitat de Catalunya puede proceder al aplazamiento o, en su caso, a la suspensión de las elecciones en los términos indicados en el dictamen”

⁹⁸ Comisión de Venecia, *op. cit.*, Párrafo 31

⁹⁹ International IDEA, *op. cit.*, “Elecciones realizadas durante la expansión del Covid-19”, Párrafos 1-5.

¹⁰⁰ FERNANDEZ ESQUER, C., *op. cit.*, Págs. 12-16.

¹⁰¹ *Ibidem*.

Todo esto, junto con el argumento de la variabilidad de las circunstancias provocadas por la pandemia (la fluctuación de la cifra de positivos, etc.), el hecho de que las mismas puedan hacer imposible desarrollar un proceso electoral con todas las garantías exigibles respecto al derecho de sufragio y tomando de base los criterios de la Comisión de Venecia, el informe de los Servicios Jurídicos de la Generalitat y el empeoramiento generalizado de la situación epidemiológica tras el periodo navideño 2020-21, entre otros factores, llevan a la Presidencia de la Generalitat, mediante el citado Decreto 1/2021, a “dejar sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Cataluña del 14 de febrero de 2021, y establecer que se convocarán para que tengan lugar el día 30 de mayo de 2021”.

Se basa el Decreto, además, en que, tal como indica el anteriormente citado Dictamen:

“el objetivo principal de los procesos electorales es ofrecer resultados electorales fiables. La credibilidad se logra mediante una participación amplia de la ciudadanía, idealmente con unos niveles de participación elevados e iguales en diferentes segmentos de la sociedad, dando así legitimidad a los cargos electos”.

Y, por lo tanto, ante la insuficiencia de las medidas de la Generalitat y ante el hecho de que, prosigue la Exposición de motivos del Decreto:

“la ausencia de disposición expresa en la LOREG, o en las normas electorales propias de Galicia y el País Vasco, que habilite para la suspensión de las elecciones, no ha sido obstáculo para entender (en vista de otros supuestos previstos en la legislación electoral donde la fuerza mayor actúa de supuesto habilitante para la interrupción o suspensión tanto de la votación como del escrutinio, y prevé la necesidad de la convocatoria de unas nuevas elecciones parciales en determinados supuestos de anulación de una votación) que esta suspensión podía decretarse y que el órgano competente para hacerlo era el mismo que era competente para adoptar el decreto de convocatoria de las elecciones, esto es, los respectivos presidentes de los gobiernos vasco y gallego, con la deliberación previa del Gobierno y con la comunicación a las respectivas diputaciones permanentes de los correspondientes parlamentos”.

En consecuencia, dispone el Decreto que puede y debe suspenderse la convocatoria, siendo pospuesta para la fecha ya citada (30 de mayo de 2021).

Este Decreto es recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, siendo resuelto el recurso por Sentencia de 1 de febrero de 2021 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicho tribunal¹⁰².

Se dice en los antecedentes de hecho de esta sentencia que los motivos aducidos principalmente por la parte recurrente son que la suspensión de la convocatoria del 14 de febrero de 2021 vulnera “el derecho a la participación política, mediante su ejercicio directo o por medio de sus representantes(...)” y además que la legislación electoral Catalana “no contempla ni autoriza la suspensión de unas elecciones ya convocadas, y menos aún su ulterior celebración en fecha no determinada”.

Por su parte la Generalitat defiende su postura con los siguientes argumentos:

En primer lugar, establece que “es obligación de los poderes públicos (...) adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida y a la integridad física y, por conexión, el derecho a la protección a la salud de las personas(...) prevalente” y además que la celebración de elecciones “supone un riesgo para la salud dada la situación epidemiológica” para cuya justificación aportan informes oficiales¹⁰³.

En segundo lugar, justifica la medida de aplazamiento con la “necesidad de preservar el principio democrático” y la garantía de que el proceso electoral “se pueda desarrollar con plenas garantías y se adecúe a la voluntad democrática, la cual se vería cuestionada si no hay una participación considerable derivada de la situación de pandemia”.

Finalmente, para contestar al problema de no fijar fecha fija para las nuevas elecciones y a las alegaciones de la parte contraria respecto de la falta de habilitación legal el gobierno catalán aduce que el Decret impugnado sí fija una fecha acordada por mayoría de la Taula de Partits(Mesa de Partidos) del 15 de enero: el 30 de mayo de 2021 y que, por otro lado, “la protección del derecho fundamental a la vida y a la integridad física y del derecho a la salud” permiten integrar el vacío legal de la LOREG, además de citar la Disposición Adicional primera del RD 965/2020 de estado de alarma y alegar los precedentes de las ya comentadas elecciones de País Vasco y Galicia para justificar la posibilidad de la suspensión por razón de la situación epidemiológica.

¹⁰² http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/tsjc_sentencia_121_2021_01_02_2021.pdf

¹⁰³ Informes de la Agencia Catalana de Salud Pública de 27 de Enero de 2021.

Estudiando ambas posiciones y realizando un exhaustivo análisis de las alegaciones de las partes y las pruebas aportadas por ellas a lo largo de los once fundamentos de derecho en los que se compone la resolución el Tribunal termina por destacar los siguientes puntos para justificar su decisión:

En primer lugar el Tribunal considera que la regulación del estado de alarma “contempla expresamente la continuidad del proceso electoral” y también establece que las autoridades con competencia para convocar elecciones no están “habilitado(s) expresamente por una norma legal para suspender o aplazar las elecciones”. Por ello, “solo una situación imprevisible que determine la imposibilidad de celebrar las elecciones por razones de protección de la salud pública podría autorizar un aplazamiento”. En este punto contesta el Tribunal a la Generalitat en su comparación con País Vasco y Galicia y dice que esa situación se daba en ellas pero no se daba en el caso catalán.

En segundo lugar, en lo que respecta al aplazamiento en sí y su potencial restricción del derecho de sufragio se concluye con que “el aplazamiento de unas elecciones ya convocadas supone una limitación muy intensa del derecho de voto en este caso(...) abre un periodo prolongado de provisionalidad en el funcionamiento de las instituciones democráticas(...) lo que supone que no se puede cesar a sus miembros en todo ese tiempo” y se pone de manifiesto que durante el estado de alarma “donde se intensifican las potestades en el ejercicio del poder público” impera “la necesidad de que el mismo se ejerza en un marco de normalidad democrática”.

En tercer lugar, respecto de la fecha propuesta de celebración el 30 de mayo de 2021, se “valora la incerteza que supone” condicionar una fecha “a una previa valoración de las condiciones sanitarias existentes en (...) el momento por parte de la autoridad convocante sin predeterminar (...) los indicadores epidemiológicos que deben de tenerse en cuenta(...) para la nueva convocatoria y sin que se aprecie una previsión que ofrezca garantías de certeza sobre la situación epidemiológica futura”.

Cambiando de tercio, en cuarto lugar y en relación con la imprevisibilidad y fuerza mayor aducidas por el Decret impugnado para la suspensión de elecciones el tribunal se pronuncia en los siguientes términos:

Reseña que la situación de la pandemia “ya era conocida el día 21 de octubre de 2020 cuando no se propuso candidato para la presidencia de la Generalitat” y que teniéndose un plazo de 2 meses para investir presidente o presidenta y así evitar la celebración de elecciones (pues todavía quedaba un año de legislatura), estos se dejan pasar y por tanto se disuelve el Parlament y se convocan las elecciones el 21 de diciembre de 2020 “en una situación de estado de alarma, siendo previsible que habría un repunte de la pandemia por efecto de las fiestas navideñas(...)”.

Tanto fue así que previendo la situación ya el 4 de diciembre de 2020 el Gobierno de la Generalitat crea la Taula de Partits (Mesa de Partidos), órgano “consultivo y extraparlamentario”. Esta elabora un protocolo predeterminando “la revisión de la fecha electoral del día 14 de febrero de 2021(...) fijando como tope el día de inicio de la campaña (29 de enero de 2021) para decidir definitivamente la fecha de los comicios”.

Según este protocolo, dice el tribunal, “esta revisión no se debía realizar por criterios estrictos de salud pública, sino de garantía del proceso electoral”, quedando “fuera del ámbito de la fuerza mayor impeditiva de la celebración de las elecciones ya convocadas”.

Asimismo, el órgano judicial considera que el Decret 1/2021 impugnado “expresa en su preámbulo que no se dicta en puridad en criterios sanitarios, sino en garantía del correcto desarrollo de la campaña electoral (...) el ejercicio del derecho del sufragio y de garantía democrática en la población electoral”. Opina además que “la limitación debía asentarse estrictamente en criterios de protección de la salud pública” y que por lo tanto teniendo en cuenta “las limitaciones derivadas del estado de alarma(...) que no impiden la celebración de elecciones al estar permitida la movilidad para actividades no esenciales” no puede considerarse proporcional y justificada “la suspensión de una cita electoral cuando los riesgos que supone no son obstáculo para otras actividades(...) menos trascendentes que el ejercicio del derecho de sufragio”.

Valorando también las medidas sanitarias adoptadas por la Administración de la Generalitat se establece también que “son las mismas desde el día 4 de enero de 2021” y que “no supusieron una modificación sustancial de las restricciones acordadas antes del periodo navideño, y que alcanzan una vigencia temporal hasta el 8 de febrero de 2021” y por ello “no se aprecia una variación sustancial de la situación epidemiológica que justifique la suspensión de las elecciones”.

Finalmente, el Tribunal analiza las medidas existentes acerca de la “flexibilización en el ejercicio del voto no presencial y sobre prevención del contagio para desarrollar la jornada electoral en garantías de seguridad sanitaria” no apreciando en conclusión “causa de fuerza mayor que impida la celebración de los comicios” y considerando que “el aplazamiento decretado en la resolución impugnada no está justificado y, por este motivo, lesiona el derecho fundamental de sufragio o voto.”

Por todo esto, el Tribunal Superior de Justicia concluye y falla estimando el recurso y deja sin efectos con la consiguiente declaración de nulidad el Decreto 1/2020 por el que se pretendía dejar sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento del 14 de febrero:

“De acuerdo a los fundamentos anteriores, debemos estimar el recurso interpuesto por el demandante, y de conformidad con lo solicitado por el Ministerio Fiscal, declarando la nulidad del Decret 1/2021 que suspende y aplaza las elecciones convocadas para el día 14 de febrero de 2021 por vulneración del art. 23 de la CE al limitarse el derecho fundamental de sufragio sin cumplirse los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad exigibles, lo cual se proyecta asimismo en la falta de competencia de la autoridad para desconvocar las elecciones, quien carece de habilitación legal expresa para ello, y al no darse una situación de fuerza mayor impeditiva de la celebración de las elecciones que pudiera justificar dicha decisión.”

3.1.1. Las medidas adoptadas para el correcto transcurso de la jornada electoral:

Una vez resuelto el conflicto en torno a su celebración o no el 14 de febrero, las elecciones de Cataluña comienzan a organizarse para cumplir con todas las garantías y no adolecer de los defectos de sus predecesoras.

Tal y como señala CEBRIÁN ZAZURCA¹⁰⁴ las elecciones catalanas de 14 de febrero de 2021 llegan ya con un bagaje mucho mayor que las ya comentadas de Galicia y País Vasco y tanto la experiencia de estas como la aportada por los diversos procesos electorales

¹⁰⁴ CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2021). “Pandemia y elecciones. El derecho de sufragio en España bajo las circunstancias excepcionales ocasionadas por la covid-19.” Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, Págs. 16-17.

celebrados alrededor del globo facilitaron que llegasen a celebrarse en unas condiciones óptimas.

Para salvar los posibles problemas respecto al derecho de sufragio de los catalanes, se pronuncia la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat como respuesta a una consulta del President en el Dictamen 214/2020¹⁰⁵.

Por otro lado, también se redactan por parte del Departamento de Acción. Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia las *Consideracions per a l'organització d'una convocatòria electoral amb seguretat per la salut, garanties pel vot i legitimitat democràtica*, de 23 de octubre de 2020.¹⁰⁶

Estas consideraciones, que tienen como principales objetivos disminuir los riesgos para la salud en el ejercicio del derecho de voto y el riesgo de contagios, garantizar el derecho de voto de toda la ciudadanía y proteger la legitimidad del proceso electoral maximizando la transparencia del proceso y minimizando las conductas de boicot, son también muy importantes para el transcurso electoral ya que la Dirección General de Participación Ciudadana y Procesos Electorales aprobó cinco protocolos respecto a la vía a seguir para la celebración de los comicios.

Otro documento que destacar es el informe elaborado en noviembre de 2020 por el Síndic de Greuges respecto a la garantía del derecho de sufragio activo¹⁰⁷.

Finalmente, el Departamento de Acción. Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia elaboró un protocolo detallado sobre las medidas a seguir durante la jornada electoral del 14 de Febrero para asegurar la salud tanto de votantes como de aquellos parte de las mesas electorales¹⁰⁸: entrega de mascarillas FFP2, guantes, pantallas faciales, gel hidroalcohólico y EPIs; toma de temperatura a todos los miembros de las mesas, tests de antígenos voluntarios, y sistemas de colas de un solo sentido para minimizar contacto.

Sin embargo, las medidas que más interesan a este trabajo son aquellas relacionadas con el respeto del derecho de sufragio de todos los ciudadanos, incluidos los contagiados con el virus. En relación con esto, el método seguido por las autoridades catalanas es el de

¹⁰⁵ <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=883297>

¹⁰⁶ https://eleccions.gencat.cat/web/.content/00_covid_19/EPC2021_Eleccions_i_Covid_19.pdf

¹⁰⁷ Síndic de Greuges de Cataluña, La garantía del derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento de febrero de 2021 en el marco de la actual pandemia. Noviembre 2020. (https://www.sindic.cat/site/unitFiles/7400/Informe%20dret%20sufragi%20actiu%20CV19_cast_ok.pdf)

¹⁰⁸ https://gencat.cat/eleccions/parlament2021/web/resources/parlament_content/0_covid_19/protocols/P_ROTOCOL-TAULA-PARTITS_CERTIFICAT_cas.pdf

establecer franjas horarias en las votaciones de forma que todos los censados independientemente de su estado de salud pudiesen acudir a su centro de votación designado.

Así, se dividía la jornada en tres franjas: de 9 a 12 de la mañana para los colectivos de riesgo, de 12 a 7 de la tarde para el grueso de la población y de 8 a 9 para las personas positivas en Covid-19. Esta simple medida soluciona uno de los problemas que habían padecido los anteriores procesos de Galicia y País Vasco asegurando el ejercicio del derecho fundamental de voto por todos, sin discriminación.

Otro punto destacado es el incentivo al voto por correo. Esta modalidad de emisión de voto sufre un incremento, de acuerdo con los datos oficiales del INE, de un 277% respecto a las elecciones de 2017 siendo esta la mayor cifra respecto del voto por correo en la comunidad desde la década de los 80.

Se establecen los votantes por correo en más de 265.000, cifra nunca vista. Concretamente son 265.647 ciudadanos catalanes los que emiten el voto por correo para estas elecciones, 131.280 entregando su voto en sus domicilios directamente; y 134.367 lo han hecho en Correos.

Esto pone de manifiesto el abanico de posibilidades de participación de esta vía de votación y hace pensar acerca de por qué no se decidió impulsar antes en nuestro ordenamiento electoral a través de una más específica regulación que eliminase las dudas acerca de su legitimidad a través de garantías tales como las impuestas en este proceso autonómico proyectadas a nivel nacional.

3.2. Las elecciones del 4M en la Comunidad de Madrid:

Tras una polémica colisión entre la Presidenta de la Comunidad de Madrid y la oposición y una fallida moción de censura en la que no profundizaré por no tener conexión directa con el objeto principal de este trabajo, la Asamblea de Madrid es disuelta convocándose las elecciones para el día 4 de Mayo.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Decreto 15/2021, de 10 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, de disolución de la Asamblea de Madrid y de convocatoria de elecciones.

En cuanto al tratamiento de la pandemia, estas elecciones siguen el ejemplo de sus predecesoras catalanas con un protocolo prácticamente idéntico al elaborado en Cataluña, el cual fue publicado por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad¹¹⁰. En este se opta por establecer una serie de recomendaciones y medidas cuyas líneas generales me limitaré a mencionar:

En primer lugar, para los votantes se establece la recomendación de que lleven el voto ya preparado de sus casas para minimizar el tiempo de permanencia en las dependencias de votación; además, habrán de evitarse las aglomeraciones de personas a la entrada y salida de los locales manteniendo la distancia de seguridad y organizándose la entrada a los mismos para controlar en todo momento el número de personas en el interior de los mismos.

En la entrada a los recintos, se establece la prioridad para los mayores de 65 años y las personas discapacitadas así como sus acompañantes estableciéndose un sistema de franjas horarias (recomendándose su asistencia entre las 10 y las 12 de la mañana) que también incluye y garantiza el derecho a voto de los infectados por Covid (que deberán acudir a votar entre las 19 y las 20 horas).

Como medida adicional de seguridad a los votantes, se impone que las puertas han de permanecer abiertas evitando el contacto con pomos y manillas y en el uso de escaleras para el acceso a los locales evitando el contacto con los pasamanos.

Se impone además la entrada única de la persona votante sin acompañantes al colegio electoral para aquellos que no los precisen por los motivos mencionados respecto de las personas con discapacidad.

Como medidas sanitarias de protección personal, se hace obligatorio el uso de mascarilla en todo el paso por el local electoral a excepción de que la mesa requiera que se retire para la identificación y también se facilitan guantes, gel hidroalcohólico y mascarillas a quien los precise en el propio recinto.

Además, se establece la intensificación de la limpieza y desinfección así como la ventilación adecuada de los espacios y la disposición de carteles y pegatinas indicadoras de la distancia de seguridad interpersonal.

¹¹⁰Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, Elecciones seguras: Medidas de prevención en jornada electoral. Disponible en: <https://elecciones.comunidad.madrid/es/> .

Por otro lado, para los integrantes de las mesas electorales se establecen medidas de seguridad concretas consistentes en la puesta a disposición de cada uno de dos mascarillas FFP2, una pantalla de protección facial, guantes desechables y dos botes de gel hidroalcohólico por mesa.

Finalmente se dispone que los Cuerpos de Seguridad del Estado, con énfasis en la policía local, se encargarán de velar por el cumplimiento del protocolo por parte de todos los individuos intervinientes en el trascurso de la jornada electoral y de asegurar la seguridad de los mismos.

En cuanto a la actuación en caso de que algún votante o componente de alguna mesa electoral presentase síntomas compatibles con Covid, se establece que se le pedirá que se mantenga apartado en una sala habilitada para ello proporcionándole, en caso de utilizar mascarilla quirúrgica, una mascarilla FFP2 e indicándole que introduzca la primera en una bolsa anudada en la papelera dispuesta para tal fin. Finalmente, el que hubiere sido designado como responsable de seguridad sanitaria, contactará con los servicios de emergencia del 112 que indicará cómo proceder.

3.2.1. Índices de participación respecto de anteriores elecciones en condiciones normales y el voto por correo:

Pese a lo que podía parecer debido a las circunstancias sanitarias y la inseguridad ciudadana, de acuerdo con los datos oficiales¹¹¹ la participación en las elecciones de la Comunidad de Madrid del 4 de mayo de 2021 obtiene cifras consideradas como históricas.

Con una participación de cerca del 80% de la población (71,74%) y tan solo una abstención del 28,26%; un 0,61% de votos considerados nulos y un 0,53% de votos en blanco. Se constata así un incremento de casi 11 puntos respecto de la participación en las elecciones en la misma Comunidad celebradas en el año 2019.

Respecto al voto por correo, alternativa por excelencia a la presencialidad en especial en estas elecciones afectadas por la situación sanitaria, también se refleja un notable incremento respecto del año 2019. En particular, de acuerdo con el Centro de Procesamiento y Difusión de Datos¹¹², se suman un total de 235.696 votos distribuidos entre residentes en

¹¹¹ <https://resultados2021.comunidad.madrid/Resultados/Comunidad-Madrid/0/es>

¹¹² Este mecanismo de evaluación de los datos electorales es instalado durante el trascurso del proceso electoral en el pabellón 14 del recinto IFEMA de la Comunidad de Madrid.

España y residentes en el extranjero. También es relevante el incremento de un 74% respecto de los datos de 2019 de las solicitudes del “kit del voto accesible”, puesto a disposición de las personas con discapacidad visual.

Estos resultados junto con los obtenidos en las elecciones catalanas ya comentados demuestran por un lado, la posibilidad de una adecuada y segura inclusión de todos los votantes en la jornada electoral, salvando los conflictos de los procesos electorales de Galicia y País Vasco en que se puso en riesgo el derecho de sufragio de las personas contagiadas de COVID; y, por otro, la efectividad del hasta el momento “desplazado” voto por correo y por tanto la fácil alternativa en principio a la votación presencial en situaciones excepcionales tales como la vivida en los últimos 2 años a nivel global y a nivel español en particular.

4. CONCLUSIONES:

Una vez concluida nuestra exposición se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La llegada de la pandemia obligó a los poderes públicos españoles actuar rápido y se tomaron decisiones en ocasiones precipitadas y no siempre las más ajustadas a derecho como pudieron ser las suspensiones de elecciones en el País Vasco y Galicia por parte de los gobiernos autonómicos. Una fácil decisión para atajar todos los problemas de competencias que surgieron hubiera sido la tramitación de una reforma exprés de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General incluyendo la habilitación para anular unas elecciones ya convocadas por situaciones de emergencia.
2. La restricción al derecho de sufragio de las personas contagiadas y en cuarentena llevada a cabo por las autoridades Gallegas y Vascas fue totalmente evitable. El estudio en este trabajo de ejemplos tales como Corea del Sur o Italia y sus medidas para asegurar la intervención de los enfermos de Covid-19 en las votaciones ha puesto de manifiesto que al igual que esos estados adoptaron dichas previsiones, Galicia y País Vasco podrían y deberían haberlo hecho también.

3. Es imprescindible a la hora de plantearse una potencial restricción de un derecho fundamental, considerar la proporcionalidad de la medida con la finalidad que desea perseguirse desistiendo en aras del respeto a nuestros valores constitucionales de dicha restricción cuando (como en el caso de la propuesta de aplazamiento de las elecciones de Cataluña por ejemplo) no se encuentre justificación suficiente.
4. Cualquier extralimitación de las competencias legalmente reconocidas a los distintos agentes titulares de potestades públicas ha de hacerse también desde una perspectiva constitucional y con un estudio transversal de la legislación vigente y una muy cuidadosa utilización de las figuras de la analogía y la interpretación.
5. Las situaciones aquí explicadas han demostrado la importancia también en mi opinión de la necesidad de reforzar y potenciar las formas de votación alternativas al voto presencial, como es el voto por correo que ha demostrado ser de gran ayuda en estos procesos celebrados durante una situación de emergencia (vid. Los datos aportados en estas páginas respecto al notorio incremento del número de votos emitidos por esa vía en relación con otras elecciones) siempre respetando las garantías como los sistemas de identificación rigurosa de los electores para evitar posibles situaciones de fraude o falseamiento de los resultados.
6. La falta de regulación en nuestro ordenamiento jurídico (tanto a nivel estatal como autonómico) de las situaciones contempladas en estas páginas es un problema actual y pendiente del legislador español que debería cubrir las espaldas a las autoridades nacionales ante una potencial nueva situación de emergencia que pueda surgir en el futuro.

5. BIBLIOGRAFÍA

ARNALDO ALCUBILLA, E., “La suspensión de la celebración de las elecciones comporta una convocatoria íntegra”, *Diario La Ley*, núm. 9608, 2020.

ARNALDO ALCUBILLA, E., «*El procedimiento electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo*», en *Cuadernos de Derecho Público*, núms. 22-23, Págs. 299 y 300.

BIGLINO CAMPOS, B., “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A., (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, Págs. 11-24

CASQUEIRO, J. ORMAZÁBAL, M. y VIZOSO, S., “Las elecciones autonómicas se tambalean”, *El País*, 12/03/2020.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., “Incidencia de la Covid-19 sobre la democracia constitucional: reflexiones desde España”, *Letras Libres* (<https://www.letraslibres.com/espana-mexico/politica/incidencia-la-covid-19-sobre-la-democracia-constitucional-reflexiones-desde-espana>)

CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2021). *Pandemia y elecciones. El derecho de sufragio en España bajo las circunstancias excepcionales ocasionadas por la covid-19*. Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Covid-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en País Vasco y Galicia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 33, 2020.

COMISIÓN DE VENECIA (2002). Code of good practice in electoral matters. Opinion 190/2002.

COMISIÓN DE VENECIA. Informe Provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la democracia, el estado de derecho y los derechos fundamentales. (“Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los estados miembros ...”) Aprobado por la Comisión de Venecia en su 124ª Sesión Plenaria en línea (8-9 de Octubre de 2020).

FERNÁNDEZ ESQUER, CARLOS. (2021). El impacto de la pandemia del covid-19 en las elecciones: especial referencia al caso autonómico español. Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.) Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza

FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Las potestades normativas de la Junta Electoral Central”, en Emilio PAJARES MONTOLÍO (ed.), *Las funciones de la Junta Electoral Central*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 17-37 (p. 24)

FERNÁNDEZ-FONTECHA, M., declaraciones en “¿Es legal suspender las elecciones autonómicas por el coronavirus?”, *EIDerecho.com*, 18/03/2020.

GARRORENA MORALES, A., “Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas”, en BIGLINO CAMPOS, P. (dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008.

GAVARA DE CARA, J. C., “La distribución de competencias en materia electoral en el estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, 2004.

INTERNATIONAL IDEA (2020A). Global overview of Covid -19: Impact on elections. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

PAJARES MONTOLIO, E. (2021). “Los sistemas electorales de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”. Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.) *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

PRESNO LINERA, M. Á. (2020a). “Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (5): el derecho de voto (suspensión de elecciones vascas y gallegas”, El derecho y el revés (3 de abril de 2020). (Disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2020/04/03/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-5-el-derecho-de-voto-suspension-deelecciones-vascas-y-gallegas/>)

RIQUELME, P. (2021). “Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las Comunidades Autónomas de Galicia y el País Vasco”. En A. Dueñas, D. Fernández, P. Guerrero y G. Moreno (coords.). *La Constitución en tiempos de pandemia*. Valladolid: Dykinson/Universidad de Valladolid.

SÁNCHEZ ÓSCAR. (2020). “El Derecho de sufragio en tiempos de pandemia”. Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0012>

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., “Una visión institucional del proceso electoral”,
Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 39, 1993, pp. 63-80 (pp. 73-74)

SPINELLI, A., “Managing Elections under the COVID-19 Pandemic. The Republic of Korea’s Crucial Test”. International IDEA Technical Paper 2/2020.

TAJADURA TEJADA, J., “Estado de alarma y aplazamiento electoral”, *El Correo*,
19/03/2020.