



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

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA GARANTÍA DEL
DERECHO DE
SUFRAGIO ACTIVO
EN LAS ELECCIONES
AL PARLAMENTO DE
FEBRERO DE 2021 EN
EL MARCO DE LA
ACTUAL PANDEMIA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Noviembre 2020

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

Maquetación: Síndic de Greuges

Foto de cubierta: Parlamento de Catalunya

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
II. EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LAS PERSONAS CON TEST POSITIVO DE COVID-19 .	7
III. VOTO DE LOS RESIDENTES AUSENTES	11
IV. ELECCIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA	13
V. SOBRE POSIBLES REFORMAS LEGISLATIVAS	17
VI. SUSPENSIÓN O APLAZAMIENTO DE LAS ELECCIONES	19
VII. COMISIÓN DE VALORACIÓN DE GARANTÍAS DEL DERECHO DE VOTO EN TIEMPOS DE PANDEMIA	21
VIII. RECOMENDACIONES	23
ANEXOS	25
Anexo 1. Voto domiciliario	25
Anexo 2. Voto postal	29
Anexo 3. Voto electrónico	33
Anexo 4. Voto de los residentes absentes	35
Anexo 5. Recomendaciones del Síndic y de la Comisión independiente de asesoramiento sobre la garantía del derecho de sufragio activo	37

I. INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Cataluña establece en el artículo 7 las condiciones para disfrutar de la condición política de catalán y el artículo 30 reconoce el derecho de los ciudadanos de Cataluña “a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes” y, en concreto, “el derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, de acuerdo con las condiciones y los requisitos que establecen las leyes” (artículo 29.1 y 29.2).

El Síndic se ha pronunciado en relación con diferentes asuntos que pueden afectar el ejercicio libre del derecho de participación y el ejercicio del derecho de sufragio en el marco de los últimos procesos electorales en Cataluña y en el Estado español y, en concreto, sobre los derechos de participación política de la ciudadanía y el derecho de sufragio pasivo, el derecho a recibir y comunicar libremente información y a garantizar la conformación de una opinión política libre, el ejercicio del derecho de voto por correspondencia, tanto desde el territorio del Estado como desde el exterior, y sobre los derechos de participación de las personas con discapacidad.

La pandemia obliga a repensar muchos de los procedimientos de emisión del sufragio con el fin de que la salud y el derecho de participación política puedan conjugarse de forma adecuada. El informe parte de análisis ya realizados por varios órganos, como por ejemplo la Comisión Jurídica Asesora (en adelante, CJA) o la unidad encargada de la gestión electoral, adscrita al Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia (en adelante, DAERIT). En términos generales, ambos documentos ofrecen reflexiones acertadas que el texto se permite dar por reproducidas.

Es imprescindible tener en cuenta la influencia de la pandemia sobre las condiciones de celebración de las elecciones. Se trata de un derecho fundamental para la democracia, el derecho de voto, el sufragio universal. En este marco, el informe analiza el reto principal en esta convocatoria: ¿Cómo garantizar el derecho de sufragio de las personas cuya movilidad se vea restringida pocos días antes de la jornada electoral? Hay que tener en cuenta las imprecisiones sobre la dimensión y los efectos de posible cobertura y contagios de la COVID-19 y sus consecuencias sobre la capacidad de ejercer el derecho a voto. Asimismo, hay que considerar el hecho de que hasta mayo de 2021 estará vigente el estado de alarma y que varían y pueden variar las medidas previstas, como por ejemplo los confinamientos territoriales.

Puesto que los plazos para el voto por correspondencia ya se habrán agotado, nos encontramos ante casos en los que la exclusión electoral se convierte en un peligro real. También se analiza el caso de personas que, por varios motivos, no puedan acceder al voto por correspondencia y el supuesto de los electores residentes ausentes, ya sea de forma temporal o permanente, así como la actividad de campaña, la situación del personal que presta servicio a las mesas y las candidaturas.

Por último, a la vista de la evolución imprevisible de la pandemia, no puede descartarse que las elecciones no puedan llegar a celebrarse en la fecha inicialmente prevista y, en esta situación, conviene establecer reglas adecuadas sobre cómo proceder, tal y como ha definido la 17ª Conferencia Europea de Órganos de Gestión Electoral, organizada por la Comisión de Venecia los días 12 y 13 de noviembre de 2020 (en adelante, EMB).

II. EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LAS PERSONAS CON TEST COVID-19 POSITIVO

Hay ciertos colectivos que, por diferentes motivos, pueden quedar excluidos de los mecanismos previstos y no poder hacer efectivo su derecho de sufragio activo. Esta situación afectaría, en términos generales, a dos grupos de personas.

En primer lugar, tal y como ya sucedió tanto en Galicia como en el País Vasco, los ciudadanos con un test positivo en el último tramo del periodo electoral y una vez agotados los plazos del voto por correspondencia, no podían desplazarse hasta los locales electorales correspondientes ni tampoco tenían ninguna alternativa para emitir su voto ni participar en ninguna actividad electoral. En cambio, los contactos estrechos estaban autorizados a ir a votar y no les afectaba el confinamiento perimetral existente en determinadas zonas. Esta cuestión también debería replantearse con los mayores parámetros de seguridad.

En segundo lugar, varias restricciones a la movilidad pueden dificultar que otros colectivos hagan efectivo su voto, sea mediante el procedimiento postal ordinario ya previsto en la legislación, sea incluso con el mecanismo excepcional aplicado a las elecciones vascas y gallegas (acuerdo JEC 56/2020, de 28 de mayo). La situación podría afectar, a título indicativo, a personas con movilidad reducida, incluyendo personas hospitalizadas, que no dispongan o no estén familiarizadas con el uso de la firma electrónica y no puedan, en consecuencia, ni desplazarse a una oficina postal ni pedir el voto por correspondencia de forma telemática. Esta situación incluiría, por ejemplo, ciertos usuarios de residencias o establecimientos análogos en los que se establezcan limitaciones de salida.

Además, se encuentran en la misma situación las personas que tradicionalmente requieren un apoderamiento para tramitar el voto por correspondencia. A principios de junio la JEC entendía (Acuerdo 71/2020, de 3 de junio) que el nuevo procedimiento postal era suficiente, pero también reclamaba información constante y actualizada para reevaluar la situación cuando se considerara

conveniente. Aun así, tanto en Galicia como en Euskadi creció la abstención, ya sea por las dificultades sobrevenidas por la pandemia, ya sea por miedo a los contagios.

A continuación, se exponen varios mecanismos extraordinarios que podrían satisfacer las necesidades de estos electores. Cada opción va acompañada del análisis de los respectivos pros y contras, teniendo en cuenta tanto la normativa como otros aspectos cruciales en las operaciones electorales.

(a) Franjas horarias prioritarias

En esta modalidad, las personas con prueba positiva de COVID-19 tendrían que desplazarse hasta el colegio electoral correspondiente y, para evitar los riesgos inherentes que esto conllevaría, el informe DAERIT propone priorizar ciertas franjas horarias. También se determina que estas personas solo podrán salir de casa durante 30 minutos con la correspondiente declaración responsable, que solo podrán llevar a cabo esta actividad y que la medida solo estará disponible para los residentes en su propia sección censal.

De todos modos, todo ello se hace como mera recomendación y, en consecuencia, no se les impide que vayan a votar en cualquier otra hora. De hecho, se prevé la existencia de tres colas a la entrada de los locales electorales, una para personas vulnerables, otra para las personas con un resultado positivo de COVID-19 y una tercera para el resto, pero no se establecen medidas de verificación. El cumplimiento efectivo de esta estrategia se encomienda al civismo y al juicio de los ciudadanos.

Aun así, es una solución muy difícil de aplicar. Como elementos negativos, hay que tener en cuenta el estigma que puede crear una cola COVID, así como las necesidades de protección extrema que requerirán los miembros de las mesas en las que voten estas personas.

Se trata lógicamente de una solución mejor que la mera prohibición que se aplicó tanto en Galicia como en el País Vasco, aunque debe contar con el visto bueno de las

autoridades sanitarias. En este sentido, puede ser útil prever otras opciones que, en caso necesario, se implantaran de forma complementaria o alternativa. Una de las más atractivas es la urna móvil o voto domiciliario.

(b) Voto domiciliario

La urna móvil, o voto domiciliario, consiste en el desplazamiento de la Administración electoral al lugar de residencia del votante para que este pueda hacer efectivo su derecho de sufragio. A diferencia de las modalidades remotas de votación, el voto domiciliario intenta mantener las mismas garantías que hay en los colegios electorales. En este sentido, la emisión del sufragio se hace en presencia de una mesa electoral, con la misma conformación que presenta en los centros de votación, se disponen las medidas adecuadas para que el voto se emita de forma secreta y se abre el trámite a la supervisión de interventores o apoderados partidarios y, en su caso, observadores electorales. Se trata, en definitiva, de cambiar el lugar manteniendo el mismo procedimiento.

Igual que la opción anterior consistente en franjas horarias recomendadas, el voto domiciliario consigue satisfacer las necesidades de las personas contagiadas en los últimos días del periodo electoral. Además, en contraste con el anterior, este mecanismo también tiene en cuenta las necesidades de las personas con movilidad reducida.

Debería condicionarse la aplicación de estas medidas a la valorización del universo potencial de votantes que tuvieran que utilizarlas.

De todos modos, si se prevé la opción de la urna móvil para las próximas elecciones catalanas hay aspectos que hay que tener en cuenta: su coste, la logística necesaria para implantar este procedimiento y el marco normativo. Hay que señalar, además, que la Comisión de Venecia lo califica como “indeseable” y solo plantea aceptarlo con medidas estrictas que garanticen la integridad del proceso, pero en caso de que se convoquen elecciones en una situación de emergencia la propia Comisión anima a articular “special means of participation for

[...] vulnerable groups such as mobile ballot boxes”.

Ambos elementos, logística y normativa, se desarrollan en el anexo 1.

(c) Voto postal

El voto por correspondencia para residentes en el Estado español (art. 72-73 LOREG) es de especial utilidad a la hora de maximizar la efectividad del derecho de sufragio, sobre todo porque no requiere motivaciones específicas para utilizarlo. Además, a la vista de las cifras de las elecciones vascas y gallegas, el notable aumento del voto por correspondencia parece confirmar que se trata de un mecanismo adecuado en un contexto de pandemia. Se produjo un incremento del 67,38% en Galicia y del 139,45% en el caso vasco. También hay los mismos indicadores en el aspecto comparado, como se comprueba, por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, donde ha habido un incremento muy significativo de las varias modalidades de voto avanzado, entre las cuales el voto por correo.

En ocasión de las elecciones vascas y gallegas, se autorizaron ciertas modificaciones a la tramitación del voto por correspondencia (Acuerdo JEC 56/2020, de 28 de mayo), que, a la vista de las restricciones de movilidad, aspiraban a facilitar su uso. Mientras que las solicitudes se pudieron hacer por vía telemática, la entrega de la documentación evitaba a cualquier contacto entre el operario postal y el elector. Por último, la emisión del sufragio podía llevarse a cabo en el mismo momento en el que el votante recibía la documentación. Todo ello parece razonable y no debería haber grandes problemas para que las mismas medidas se repitieran en las elecciones catalanas. Hay que prestar una especial atención, sin embargo, a varios aspectos de este nuevo procedimiento, tal y como se desarrolla en el anexo 2. Y hay que recordar que tanto la DP como el SG expresaron serias dudas sobre las garantías de esta previsión.

De todos modos, sería erróneo presumir que todas las personas potencialmente afectadas estarán en disposición de utilizar herramientas telemáticas, ya sea para

completar el apoderamiento o para la solicitud telemática del voto por correspondencia ya mencionada anteriormente. Es por ello que, cuando sea estrictamente indispensable, deberían preverse visitas de los notarios a los correspondientes lugares de residencia para validar los apoderamientos o, como ya se ha recordado, que sea el propio cartero el que se acerque para recoger las peticiones de voto por correspondencia. Así lo recordaba, por ejemplo, el Gobierno vasco al afirmar que “los mecanismos extraordinarios habilitados por la Junta Electoral Central no resultan suficientes para atender las necesidades de estas personas, dado que precisarían estar familiarizados con la tramitación telemática para hacer las solicitudes en la web de Correos y disponer de certificado digital, lo que resulta complejo para este colectivo social”.

Así mismo, en este punto hay que hacer referencia al procedimiento que, tras una decisión judicial a este efecto, la Junta Electoral Central habilitó para los miembros de las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado desplazados de forma sobrevenida en Cataluña en otoño de 2019 (Acuerdo JEC 695/2019, 8 de noviembre). Estas personas fueron autorizadas a votar por correo incluso durante la misma jornada electoral, y sus sufragios, en contraste con lo que es habitual en el voto por correspondencia, fueron incluidos en el escrutinio general, es decir, el que tiene lugar unos días después de la votación. Se trata, como es obvio y reconocido por la propia Junta Electoral Central, de un procedimiento “especialísimo” (Acuerdo JEC 91/2020 de 25 de junio) y, con ocasión de las elecciones vascas y gallegas, la Junta denegó la petición de volver a

activarlo señalando que “no concurren las mismas circunstancias que permitirían aplicar” las medidas mencionadas (Acuerdo JEC 127/2020, 9 de julio). En el anexo 2 se argumenta que las circunstancias actuales no son tan diferentes a las que había en las elecciones generales de 2019.

(d) Voto electrónico

Cataluña dispone de una larga trayectoria en el análisis e incluso en la práctica del voto electrónico. Desde la primera prueba piloto, que se remonta a las elecciones catalanas de 1995, ha habido varios ensayos no vinculantes, se han emitido informes sobre su factibilidad jurídica o técnica y algunas administraciones, como la universitaria, lo utilizan desde hace años con notable éxito. Cabe añadir a todo ello la presencia de este mecanismo en otros ámbitos, como los de los colegios profesionales o las cámaras de comercio, la actividad de importantes compañías que se dedican a ello así como la tarea de grupos académicos interdisciplinarios en la materia.

En definitiva, puede afirmarse que no se parte de cero, pero también es cierto que hay otros factores que hay que tener en cuenta, como por ejemplo el marco temporal en el que tendría que aplicarse, la necesidad de modificar la normativa vigente o la ausencia de precedentes vinculantes en elecciones políticas. Se trata de tres factores que juegan claramente en contra de la posible utilización del voto electrónico, aunque, tal y como se explica en el anexo 3, este mecanismo aportaría ventajas significativas a todo el proceso electoral.

III. VOTO DE LOS RESIDENTES AUSENTES

El voto de los catalanes residentes fuera de España genera desde hace años polémicas recurrentes, puesto que el procedimiento actual en vigor no consigue tramitar con la rapidez y la eficacia requeridas todas las peticiones de voto. Además, reformas como las del voto rogado entorpecieron aún más las gestiones y redujeron de forma notable la tasa de participación de este colectivo.

Y a todo ello hay que añadirle los importantes condicionantes causados por la pandemia, que condiciona los envíos postales y la distribución correspondiente de la documentación electoral, tal y como se analiza en el anexo 4.

IV. ELECCIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

A continuación, se revisan diferentes elementos que hay que tener en cuenta para la organización exitosa de las elecciones en un contexto sanitario tan extraordinario como el actual, siempre supeditándolo a la decisión sanitaria y constitucional sobre la posibilidad misma de celebrar las elecciones.

(a) Locales electorales

A la vista de la experiencia vasca y gallega, actualmente no existen grandes dudas sobre las medidas necesarias en relación con la selección y el acondicionamiento de los locales electorales. Se trata, en primer lugar, de una tarea que llevan a cabo los ayuntamientos conjuntamente con las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral (OCE). Se tendrá que hacer una auditoría de los locales habituales y determinar cuáles pueden seguir siendo utilizados en situación de pandemia, cuántas mesas serán necesarias para evitar multitudes no recomendadas desde la óptica sanitaria y localizar, cuando proceda, nuevos emplazamientos. A la vista de las experiencias vasca y gallega, todo ello supone un esfuerzo institucional importante que debería iniciarse cuanto antes.

Una vez determinados los locales, ya hay la suficiente experiencia acumulada para articular las medidas de prevención necesarias, como por ejemplo rutas de circulación de entrada y salida, desinfección y ventilación periódica, señalización vertical y horizontal o distribución de elementos individuales de protección. La planificación de una auditoría previa, la capacitación adecuada del personal afectado y la realización de simulacros son, en términos generales, medidas suficientes para conseguir el objetivo de dotarse de locales con las debidas condiciones de seguridad. Evidentemente también hay que prever gastos presupuestarios suplementarios, en la línea del estudio ya realizado por la Generalitat de Cataluña, con el detalle de todas las cuestiones que suponen un gasto inesperado en las próximas elecciones. La Generalitat calcula que los costes pueden incrementarse en ocho millones de euros, aproximadamente.

(b) Personal electoral

La organización de unas elecciones implica muchas personas con roles diferentes, como por ejemplo responsables de seguridad, limpieza, comunicación o logística. Además, según la normativa electoral catalana, algunas de estas tareas son llevadas a cabo por individuos escogidos al azar que, a raíz de su nombramiento, adquieren el deber de atender las actividades que les han sido encomendadas. No se trata, pues, de una aportación voluntaria y, de hecho, no cumplir debidamente tal deber supone una infracción.

A la vista de la situación excepcional causada por la pandemia, hay por lo menos dos aspectos que hay que tener en cuenta en relación con la gestión de los recursos humanos necesarios en una elección: la ampliación de los supuestos de exenciones justificadas y la renovación de la estrategia de capacitación para dar respuesta a situaciones hasta ahora inéditas.

En primer lugar, los supuestos de baja laboral, a la cual pueden acogerse todas las personas que colaboren en las elecciones con un vínculo contractual, preverán, como de hecho ya se hace en cualquier otro ámbito, los riesgos añadidos causados por la pandemia y se tendrán que aplicar las medidas correctivas pertinentes. Sin perjuicio de los detalles procedimentales pertinentes en derecho laboral, estas medidas afectan a la gran mayoría de personas implicadas en las elecciones, pero resultan de aplicación más sensible en los casos de los miembros de las mesas electorales o incluso en los de las respectivas juntas electorales territoriales.

Dado que no es sencillo prever qué escenario sanitario habrá en Cataluña el próximo mes de febrero, y sabiendo que tampoco puede anticiparse el grado de sensibilidad de la ciudadanía ante estas actividades, hay varias medidas que pueden impulsarse ya desde ahora para mitigar efectos negativos. Además de las personas que ya están excluidas de oficio, como las mayores de setenta años, la legislación permite que, a partir de sesenta y cinco años, se pueda renunciar durante la primera semana tras el nombramiento (art.

26.2 LOREG). Sería recomendable, si aún no se hace, que la notificación incorporara de forma destacada esta opción y que se acompañara, por otro lado, de la correspondiente información sanitaria para que la persona afectada valorara los riesgos derivados de la pandemia.

Por otra parte, sobre la posibilidad de añadir más suplentes a los dos ya previstos por la normativa vigente, el Ayuntamiento de Folgoso del Caurel (Lugo) preguntó a la Junta Electoral Central si sería admisible un sorteo supletorio para resolver los problemas crónicos en la notificación de los interesados, y la Junta Electoral Central señaló que nada “impide que el sorteo público realizado por el Pleno del Ayuntamiento para la formación de las Mesas electorales incluya algún suplente para el hipotético caso en que no se pudiera notificar su designación al inicialmente elegido como miembro de Mesa” (Acuerdo 125/2005, de 31 de marzo). A pesar de la ambigüedad del redactado, la Junta no parece referirse aquí a los dos suplentes ya previstos en la ley, que en cualquier caso son de obligada existencia y a los que hay que notificar, sino a la incorporación de otro suplente por la imposibilidad de informar a los anteriores.

A pesar de las obvias diferencias, se abre la posibilidad que los sorteos municipales añadan suplentes suplementarios que mitiguen el impacto de posibles renuncias causadas por la COVID-19. Cabe observar que la Junta Electoral Central permite, en el caso mencionado de Lugo, que el ayuntamiento se anticipe a los habituales obstáculos en la conformación de la mesa.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el margen temporal más generoso actualmente existente y el hecho de tener ya dos precedentes previos, podrían iniciarse consultas con la Junta Electoral Central para intentar actualizar la instrucción actualmente vigente sobre las causas de exención de los miembros de las mesas electorales. Se trata de la Instrucción 6/2011, de 28 de abril, que de hecho ya fue enmendada tres veces en 2014, 2016 y 2018. Una actualización de esta lista de acuerdo con las particularidades de la pandemia proporcionaría mayor seguridad jurídica e impediría eventuales resoluciones divergentes de varias juntas electorales de zona.

Una vez escogidos todos los miembros, hay que organizarlos para que puedan ofrecer un servicio eficaz durante la jornada electoral. En este sentido, aunque la capacitación del personal es uno de los factores primordiales en el éxito de todo proceso electoral, la experiencia catalana es bastante discreta y, en comparación con programas muy ambiciosos existentes en otros países, aquí los miembros de las mesas electorales reciben únicamente un manual en el que se les indica las tareas a realizar. Las autoridades electorales producen, por otro lado, videos explicativos donde estas actividades se representan de forma más amigable.

Se trata de una estrategia que ha dado hasta ahora buenos resultados y no es necesario, por lo tanto, cambiarla, pero los retos planteados por la pandemia aconsejan reforzar todo el apartado de capacitación, y así se hizo, por ejemplo, en el caso del País Vasco y Galicia. Mientras que los manuales van con un anexo con instrucciones precisas sobre la COVID-19, también se divulgaron videos específicos sobre las medidas particulares de prevención sanitaria que debían tomarse en el seno de los locales electorales.

Se trata de medidas que conviene mantener, e incluso fortalecer, de cara a las elecciones catalanas. En este sentido, además de la documentación escrita y gráfica, convendría que, en contraste con lo que sucede ahora, los miembros de mesas electorales fueran convocados unos días antes de la jornada de votación para confirmar la suficiencia de su capacitación y proceder con los simulacros que sean necesarios. En este sentido, en Galicia hubo algún caso similar, pero de forma aislada y sin pretensiones de comunicarse con el conjunto de afectados. Otras medidas también podrían incluir la habilitación de herramientas de capacitación en línea.

(c) Información al votante

La información al votante representa una pieza clave en el éxito de cualquier estrategia electoral y, en este caso, esta afirmación resulta ser incluso más cierta, puesto que los ciudadanos se verán seguramente forzados a cambiar, sea mucho o poco, sus

hábitos tradicionales a la hora de ir a votar. Puede tratarse de cuestiones menores, como el hecho de respetar el movimiento interno en los colegios electorales, pero también podemos encontrarnos con aspectos más delicados, como por ejemplo el cambio de ubicación de los colegios.

En definitiva, la Administración electoral debe diseñar una estrategia comunicativa que no puede consistir, para estas elecciones, en una mera reiteración de lo realizado en comicios anteriores. Tanto el Gobierno vasco como el gallego, por ejemplo, difundieron productos adaptados al contexto de pandemia y sería necesario profundizar en esta dinámica enriqueciendo y modulando tanto los mensajes como los canales de comunicación. A la vista de los porcentajes de participación registrados en Galicia y el País Vasco, donde la abstención aumentó entre 4,66 y 9,24 puntos, respectivamente, comparando con las anteriores elecciones autonómicas, hay que prestar una especial atención a que, como se recalca en el informe DAERIT, la gente se preocupe por un temor infundado y decida no ir a votar.

Es necesario, además, fijarse en las redes sociales y en la potencial diseminación de datos erróneos que, en un procedimiento tan sensible como el electoral, pueden generar confusiones difíciles de revertir. Tanto las plataformas sociales como las entidades verificadoras (*fact-checkers*) tienen un rol importantísimo en este campo, pero es necesario que la Administración pública concrete protocolos conjuntos de actuación que eviten sustos posteriores.

(d) Votación y escrutinio

Tanto la votación como el escrutinio se pueden desarrollar de forma similar a la tradicional teniendo únicamente en cuenta las medidas sanitarias pertinentes en relación con, entre otros factores, la utilización de locales adecuados, su ventilación y desinfección periódica o la circulación de personal. Se trata, en líneas generales, de aspectos ya ensayados con éxito tanto en Galicia como en el País Vasco y que no deberían conllevar mayores problemas, siempre que se lleven a cabo las actividades preparatorias adecuadas.

Quien ejerce la responsabilidad última en el seno de cada mesa es el presidente e, incluso, las fuerzas policiales están concebidas para prestarle el auxilio que necesite. Por otra parte, los presidentes de la mesa, como integrantes de la Administración electoral, quedan sometidos a las indicaciones que puedan recibir de órganos electorales superiores.

Aunque no es necesario anticipar escenarios graves de conflicto derivados del cumplimiento de la normativa sanitaria, el responsable específico a estos efectos en cada local tiene que tener en cuenta la distribución de competencias en materia de gestión electoral. En consecuencia, podrían articularse los protocolos de comunicación adecuados, si procede con las respectivas juntas electoras de zona, para solucionar de forma expedita cualquier malentendido.

(e) Voto preparado

Tanto el Gobierno vasco (art. 6.4 / Orden 25 de Junio, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 129/2585, 2 de julio; vid. también *Eusko Jaurlaritza*, 2020a) como el gallego (art. 4.1 / Orden 29 de mayo; *Diario Oficial de Galicia*, 30 de mayo de 2020, 104, p. 21769) recomendaron que los electores llevaran el voto ya preparado desde casa, lo cual ayudaría a evitar riesgos en el colegio electoral, pero hay que advertir que esta medida fue contestada por ciertos partidos políticos, concretamente siete en Galicia y dos en el País Vasco. Dado que la Junta Electoral Central la avaló, podría aplicarse a las elecciones catalanas, pero cabría no ignorar los argumentos sobre los que se fundamentaban las críticas mencionadas.

Es aconsejable que la Administración remita por correo toda la documentación pertinente o, si se deniega esta posibilidad, que el material esté disponible en centros próximos a la población, como por ejemplo los ayuntamientos, durante los días anteriores a la jornada de votación.

(f) La campaña electoral

El procedimiento electoral no afecta solo a la jornada de votación y al posterior escrutinio, sino que abarca muchas otras actividades. Algunas pueden incluirse en la

categoría de actos administrativos electorales, como por ejemplo la inscripción de candidaturas o la exposición del censo electoral, pero otros corresponden a los propios partidos políticos, que, en legítimo uso de sus derechos, desarrollan acciones de formato diverso con el objeto de dar a conocer su programa político y ganar adhesiones entre la ciudadanía. Es lo que se llama campaña electoral y, en el periodo oficial, tiene lugar durante dos semanas (art. 51 LOREG).

Cabe mencionar la propuesta vasca de reducir a una semana la campaña electoral. Se trata de una iniciativa impulsada por el propio Gobierno vasco y a la cual daban apoyo ciertos partidos. La propuesta pretendía reducir los riesgos sanitarios, pero, puesto que no se había procedido a ningún cambio normativo, la aplicación de esta medida dependía de un pacto entre los partidos políticos que permitiera no utilizar todo el periodo oficial previsto en la legislación. Aunque este acuerdo no se llegó a producir y los partidos siguieron utilizando las dos semanas, la propuesta inicial podría estudiarse para impulsar un pacto similar en Cataluña.

Por otra parte, en el ámbito normativo, tanto la duración de quince días (art. 51.2 LOREG) como el hecho de acabarse a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación (art. 51.3 LOREG) son indisponibles para las comunidades autónomas. Así pues, reducir la campaña de forma ya plenamente oficial tendría que implicar la intervención de las Cortes Generales.

A parte de la duración, la pandemia puede afectar seriamente la socialización política, puesto que los partidos políticos tendrán que encontrar fórmulas novedosas para poder hacer llegar sus mensajes al electorado. Mientras que en Galicia o en el País Vasco la campaña se desarrolló una vez levantado el estado de alarma y sin confinamiento

domiciliario, actualmente no hay ninguna previsión fiable de la situación en Cataluña a principios de febrero y, en cualquier caso, parece que se llevará a cabo bajo un estado de alarma y sus condiciones.

Situándose en el peor de los escenarios, toda la campaña tendría que trasladarse a los medios telemáticos y quedarían excluidos todo tipo de encuentros, incluso aquellos en los que se tomaran las medidas sanitarias adecuadas. Mientras que cada vez son más numerosos los casos de elecciones celebradas con unas limitaciones más o menos importantes de movimientos y reuniones, unos comicios organizados bajo confinamientos domiciliarios y/o territoriales suscitan dudas sobre cómo quedarían las actividades de los partidos y, en definitiva, el entorno necesario para que unas elecciones puedan llevarse a cabo. En este sentido, tanto en Galicia como en el País Vasco ya se entendió, a mediados de marzo, que la situación entonces vigente, que era de confinamiento domiciliario riguroso, era incompatible con la celebración de unas elecciones.

De todos modos, sea cual sea la situación, hay que prever un uso intensificado de la campaña digital y, en consecuencia, nuevas formas de interacción política que también pueden afectar, y no siempre positivamente, el proceso de socialización política. Sería recomendable, en este sentido, prever análisis que capten las diferentes dimensiones de este fenómeno. También debería llegarse a acuerdos con las principales plataformas digitales para mitigar los casos de desinformación. El ejemplo mejicano de 2018, en el que la autoridad electoral firmó acuerdos de colaboración con Twitter, Facebook y Google, puede ser especialmente útil como referente a tener en cuenta, puesto que permitía contrarrestar, con mensajes destacados de carácter institucional en las propias plataformas, informaciones sesgadas sobre el proceso electoral.

V. SOBRE POSIBLES REFORMAS LEGISLATIVAS

El informe ha analizado hasta ahora varias propuestas, y algunas conllevarían reformas legislativas, sea en el ámbito catalán o estatal. Mientras que en el segundo caso habría suficiente tiempo para llevar a cabo los trámites necesarios, una ley catalana necesitaría ser aprobada con antelación a la disolución del Parlamento, que parece prevista para el próximo mes de diciembre, y hay que tener en cuenta que una eventual solicitud de dictamen en el Consejo de Garantías Estatutarias (CGE) retardaría el proceso por lo menos una semana, puesto que, en caso de utilizar el procedimiento de lectura única, que es hoy por hoy la opción más viable, se aplicaría un “plazo de siete días desde la recepción de la solicitud” (art. 26 bis Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias).

En relación con la conveniencia de utilizar un procedimiento legislativo especial como el de lectura única, cabe mencionar, en primer lugar, que la regulación del régimen electoral en Cataluña (art. 56.2 EAC) tiene un carácter de ley de desarrollo básico (art. 62 EAC) y el Consejo de Garantías Estatutarias no considera oportuno que

aspectos nucleares de estas materias se tramiten por vía de lectura única. Mientras que a la hora de valorar la reforma del Reglamento, aceptaba la lectura única por “algún aspecto puntual y acordado” (Dictamen CGE 7/2017), un año más tarde entendía que la reforma propuesta de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, no “puede ser valorada como un aspecto no nuclear de una ley de desarrollo básico del Estatuto que haga posible eludir las características específicas y los trámites propios de esta tipología de leyes” (Dictamen CGE 1/2018).

Sea como sea, el Tribunal Constitucional, con precedentes muy significativos como la segunda reforma constitucional, aporta más flexibilidad a los expedientes en lectura única, puesto que “ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional” (FJ7 STC 139/2017).

VI. SUSPENSIÓN O APLAZAMIENTO DE LAS ELECCIONES

Cancelar unas elecciones ya convocadas puede llegar a ser necesario dadas las limitaciones causadas por la pandemia y, de hecho, ya hay varios referentes comparados en este sentido. En el caso español, tanto Galicia como el País Vasco suspendieron las elecciones una vez proclamado el estado de alarma a mediados de marzo, y las elecciones finalmente celebradas el 12 de julio respondieron a una nueva convocatoria en la cual se llevaron a cabo los trámites previstos en todo el proceso electoral. Hay que recordar, por ejemplo, que en marzo las candidaturas ya habían sido proclamadas y este trámite se volvió a repetir, con los mismos o diferentes candidatos, unos meses más tarde.

Otros países han tenido experiencias similares, como por ejemplo Macedonia del Norte o Francia. Mientras que en el primer caso también se detuvieron los trámites electorales en primavera, la diferencia radica en el hecho de que después continuaron en el punto en el que se habían suspendido sin tener que repetir todo el procedimiento. En Francia la segunda ronda de las elecciones municipales se tuvo que aplazar.

Resulta razonable, pues, que, ante ciertos escenarios, las autoridades electorales opten para aplazar, o incluso para anular, una convocatoria ya en marcha y, de hecho, la Comisión de Venecia lo prevé de forma expresa en las recomendaciones sobre el impacto de la pandemia sobre los procesos electorales, “especially if the free movement or access to information is widely limited”. El principio de proporcionalidad es, sin duda, la palabra de orden para determinar si conviene aplazar las elecciones, y por cuánto tiempo, o mantenerlas en circunstancias que pueden enturbiar una dinámica ordinaria de participación política.

Se trata, en cualquier caso, de una decisión muy sensible que se debe tomar teniendo una cuenta, por lo menos, el consenso político, los hechos que conducen a una decisión de este tenor, la distribución de facultades normativas aplicables al caso y,

en general, la legitimidad del conjunto del proceso.

Es primordial, en este sentido, alejar cualquier sospecha que la decisión pueda ser causada por cálculos partidistas y, a tal efecto, puede ser especialmente útil impulsar un diálogo abierto con las diferentes candidaturas en el que se determine de forma anticipada una lista de factores que, en caso de darse, causarían de forma automática el aplazamiento electoral. Teniendo en cuenta la experiencia ya acumulada en varias convocatorias, este pacto no presenta obstáculos objetivos más allá de los posibles recelos de los propios actores o de la dificultad de vincular los índices de la pandemia a la factibilidad de las elecciones. A título indicativo, sería necesario considerar las condiciones en las que se desarrolla la campaña y, especialmente, la existencia de confinamientos domiciliarios, sea a nivel catalán o a un nivel inferior.

Por ejemplo, en los casos gallego y vasco, la cancelación se produce cuando está en vigor un confinamiento domiciliario riguroso que impedía casi todo evento colectivo, pero la situación en Cataluña puede variar entre este escenario extremo y otros en los que, sin haber recuperado la normalidad, siga habiendo importantes limitaciones a la movilidad y a los encuentros. Otra vez, los casos gallego y vasco demuestran que, con matices importantes, como por ejemplo la exclusión de ciertos electores, los comicios pueden celebrarse en un escenario de pandemia semicontrolada, y la experiencia comparada refuerza esta conclusión.

Sería conveniente, en este sentido, que se determinara, con el máximo consenso social y político posible, qué umbrales, en términos sobretodo de movilidad colectiva y número personas afectadas por la pandemia, deberían aplicarse para proceder a una desconvocatoria electoral. Cabe recordar, por ejemplo, que los propios decretos vasco y gallego ya preveían un segundo aplazamiento en caso de empeoramiento de las condiciones.

Hay, sin embargo, el peligro que no sea factible alcanzar este consenso político, y entonces las autoridades electorales igualmente deberán tomar las decisiones correspondientes, con la rendición de cuentas pertinente. En este sentido, las experiencias vasca y gallega revelaron la existencia de una laguna jurídica, puesto que el ordenamiento no prevé de forma explícita que una convocatoria electoral pueda detenerse, salvo casos de fuerza mayor que afectan solo aspectos concretos del procedimiento, como por ejemplo la propia votación o el escrutinio (arts. 84.2 y 95 LOREG).

Más allá de las dudas jurídicas que genera la situación, los casos vasco y gallego se resolvieron mediante decretos emitidos por ambos gobiernos que derogaban los decretos que semanas antes habían convocado las elecciones. No hubo impugnaciones y ambas resoluciones fueron sometidas a la consideración de las respectivas juntas electorales, que emitieron un parecer favorable. Puede preverse un escenario similar en Cataluña sin descartar, no obstante, recursos judiciales que puedan poner en cuestión la legalidad de estos decretos y que reciban, además, aval jurisdiccional. Se crearía entonces una situación jurídicamente compleja.

Todo ello aconseja, pues, prever las peores situaciones y, siguiendo las advertencias de la Junta Electoral Central, iniciar ya ahora las reformas oportunas, incluso en ley orgánica, para que cualquier duda sobre las facultades de aplazamiento electoral y la correspondiente distribución de competencias quede desvanecida. Hay que tener en cuenta que, según la Comisión de Venecia, “a provision either in the constitution or organic law (e.g. electoral law) foreseeing a postponement should be included”.

El documento de la Comisión de Venecia (EMB) mantiene que “political dialogue is key” y plantea “to ensure próximo risk-based analysis planning”. Mantiene que se tenga en cuenta la protección de la salud, pero también la del ejercicio efectivo de los derechos electorales incluyendo el derecho a formarse la opinión de cada uno antes de votar.

Se recomienda un acuerdo básico de todos los sujetos participantes en la contienda electoral y lo más pronto e inclusivo posible. Habría que valorar el grado potencial de garantías para los votantes en febrero, o de la conveniencia de aplazar las elecciones hacia el verano de 2021, cuando las previsiones epidemiológicas podrían haber mejorado.

VII. COMISIÓN DE VALORACIÓN DE GARANTÍAS DEL DERECHO DE VOTO EN TIEMPOS DE PANDEMIA

De acuerdo con lo anterior, el Síndic recomienda la creación de una comisión compuesta por personas independientes, expertas en el ámbito de la salud y el derecho constitucional, que evalúe los indicadores epidemiológicos y las medidas de restricción de la movilidad vigentes en las próximas semanas y que, a partir de la consideración del derecho fundamental al sufragio activo que tiene toda la ciudadanía de Cataluña, elabore un dictamen antes del 15 de enero de 2021 relativo a la con-

veniencia o no de celebrar las elecciones al Parlamento de Cataluña hasta ahora previstas para el 14 de febrero de 2021.

Por ello, hay que analizarlo, a partir del estudio, indicadores, apoyo y asesoramiento de un grupo de personas expertas, independientes, de ámbito nacional e internacional, constituida *ad hoc*. Y esta decisión de posible aplazamiento se tiene que tomar en una fecha predeterminada, que, en opinión del Síndic, no puede ser posterior al 15 de enero.

VIII. RECOMENDACIONES

Tal y como se avanzó el 10 de noviembre, el Síndic recomienda:

1. Acuerdo básico sobre la celebración de las elecciones

Hay que prever y establecer un mecanismo legal que enmarque la celebración del proceso electoral que sea fruto de un gran acuerdo de país en el que se comprometan conjuntamente, para poder llegar a un acuerdo, el Gobierno de Cataluña y el conjunto de las candidaturas de los partidos políticos que concurren en las elecciones.

Este mecanismo debería recoger el acuerdo de los diferentes agentes del proceso electoral para fijar unos criterios objetivos, sanitarios y constitucionales, para decidir si, llegadas las fechas de inicio de la campaña electoral, o más adelante si procede, se dan las condiciones para continuar con el proceso electoral o si es necesario proceder a un aplazamiento.

Deberían fijarse las bases de las que se proponen como medidas normativas extraordinarias para garantizar, al máximo posible, el derecho de voto de todas las personas con derecho de sufragio activo y de minimizar la afectación del derecho por las situaciones de salud, confinamiento y aislamiento que puedan afectar una parte de la ciudadanía en las fechas de los comicios.

2. Decretos de convocatoria y posible aplazamiento

El decreto de convocatoria electoral es competencia gubernamental.

Sin embargo, en la hipótesis de aplazamiento de elecciones, la decisión debería venir avalada por un amplio consenso, con consideración del dictamen elaborado por el grupo de expertos. En el País Vasco y Galicia lo hicieron por decreto los respectivos presidentes.

3. Competencias de la Generalitat de Cataluña y medidas legislativas e interpretativas

Cataluña no dispone de ley electoral propia, por lo que las elecciones en el Parlamento de Cataluña están regidas directamente por la Ley Orgánica regimental electoral general (LOREG). Hay que explorar si se puede hacer un trabajo legislativo inmediato.

La adaptación a un escenario que actualmente es imprevisible, como es el de la situación de la pandemia el 14 de febrero de 2021, requeriría algunos cambios legislativos y prácticos.

a) Mediante la promulgación de una ley catalana electoral de carácter parcial, cosa que tendría que suceder rápidamente con anterioridad al 21 de diciembre y, en consecuencia, por trámite de lectura única y urgencia, se podría:

- Crear una junta electoral provisional de Cataluña, como rectora de los comicios, con independencia de la competencia de la Junta Electoral Central.
- Prever la posibilidad de establecer varias jornadas de votación, lo que podría permitir celebrar estos comicios en dos jornadas consecutivas.
- La Ley electoral ya prevé que cada miembro de la mesa tenga dos suplentes. Este año, se podría considerar la necesidad de prever un tercero.

b) Una interpretación extensiva de la LOREG permitiría hacer otros ajustes que seguramente serán necesarios para garantizar el máximo respeto al derecho de sufragio activo de toda la ciudadanía.

- Estudiar y solicitar la ampliación de los plazos de solicitud del voto por correo.
- Estudiar si existe la posibilidad de voto domiciliario o urna móvil en los que la Administración electoral se desplace al lugar de residencia del votante para que pueda hacer efectivo su derecho de sufragio.

- La campaña electoral podría ser mucho menos presencial que las campañas tradicionales. Habrá que regular con precisión qué actas se pueden celebrar, en qué condiciones y las medidas de prevención necesarias, además de ampliar las vías de comunicación electoral a través de medios audiovisuales públicos.

4. Información, publicidad y formación

En cualesquiera de los escenarios descritos anteriormente, el Gobierno de Cataluña tiene que hacer una amplia campaña formativa e informativa a toda la ciudadanía sobre las circunstancias en las que se celebrarán las elecciones, los ajustes que se deban poner en práctica, fomento del voto por correo, etc.

5. Dictamen de la Comisión de Valoración sobre la Garantía del Derecho de Voto

A partir del acuerdo básico mencionado en la recomendación n. 1, habría que constituir la Comisión de Valoración sobre las Garantías del Derecho de Voto, con el objetivo de un dictamen que contemple los indicadores mencionados.

Habría que supeditar la decisión de un posible aplazamiento a la valoración de los parámetros e indicadores previamente acordados, así como al cumplimiento de las previsiones legales indicadas en el informe. No sería recomendable tomar esta decisión más tarde del 15 de enero de 2021.

Asimismo, cabe recordar que la XII Legislatura termina en diciembre de 2021 y que, si el Parlamento lo decide mediante la mayoría prevista estatutariamente, existe la posibilidad de invertir á un presidente o presidenta de la Generalitat.

ANEXOS

ANEXO 1. VOTO DOMICILIARIO

En relación con la **logística**, de entrada se detectan una serie de ajustes necesarios desde el punto de vista de la custodia de la documentación electoral, los desplazamientos, la coordinación con los electores, los equipos de protección sanitaria u otras medidas similares. En términos generales, la mayoría de factores no suponen complicaciones enormes, pero hay dos por lo menos que hay que tener especialmente en cuenta. Nos referimos a las medidas de protección sanitaria en las visitas domiciliarias y al número total de personas a las que se ofrecería este mecanismo de votación.

En relación con el primer elemento, cualquier interacción con personas con un test positivo por COVID-19 se tiene que hacer con la máxima cautela, pero hay casos, como el de Macedonia del Norte, en los que el voto domiciliario se ha llevado con éxito utilizando los equipos individuales de protección adecuada.

Seguidamente, en relación con el número total de afectados, en el País Vasco y en Galicia, por ejemplo, el voto domiciliario podría haber resuelto las quejas de los ciudadanos a los que se había prohibido desplazarse hasta el colegio electoral, pero hay que prestar atención al hecho de que los comicios se llevaron a cabo en un momento relativamente tranquilo de expansión de la pandemia, que los afectados representaban sólo unos pocos centenares de electores y que además estaban concentrados en ciertas zonas, como por ejemplo A Mariña, en Galicia, u Ordizia, en el caso vasco.

Por otra parte, si nos fijamos en algunos casos que se han comparado, Macedonia del Norte, al que ya hemos hecho referencia, hizo efectivo el voto domiciliario el día anterior a la jornada electoral, pero el número de afectados, o por lo menos de solicitantes, tampoco fue realmente muy significativo.

Volviendo el caso catalán, resulta imposible a estas alturas anticipar cuál será la

situación epidemiológica a mediados de febrero y, como consecuencia, cuántos electores requerirían este voto domiciliario para hacer efectivo su derecho de sufragio. Sea como fuere, tomando como referencia las cifras actuales, con miles de casos diarios, el número total podría ser significativamente superior al de Galicia o el País Vasco. Se trata, en consecuencia, de un mecanismo que, en caso de que fuera aceptado, tendría que preverse con una flexibilidad suficiente para ajustarlo al número final de personas afectadas. Hay que tener en cuenta, entre otros factores, que los miembros de las mesas electorales serían responsables tanto del voto tradicional en el centro electoral como del domiciliario.

Los párrafos siguientes analizan el marco normativo que sería aplicable al voto domiciliario. En ellos se defensa que el ordenamiento vigente permitiría aplicarlo sin necesidad de reformas legislativas, salvo que se quiera, o resulte imperativo, adaptar el horario de votación.

Debemos partir, en primer lugar, del hecho de que la legislación actual no prevé explícitamente el voto domiciliario como mecanismo de sufragio. Es más, las sentencias del Tribunal Constitucional 13/2009 y 40/2011, en un contexto muy diferente al nuestro, se han pronunciado en su contra. Más allá del voto por correspondencia, la LOREG solo reconoce la emisión del sufragio en un “local electoral”, que siempre se ha entendido como un centro habilitado para que todas las personas que integran las listas electorales correspondientes puedan emitir su sufragio. Además, la LOREG es bastante detallista a la hora de determinar emplazamientos, horarios y otros parámetros de cierta importancia si se quisiera utilizar el voto domiciliario.

Sea como fuere, como se verá a continuación, el tenor literal de la legislación electoral no lo impide. Desde luego, la interpretación utilizada hasta ahora no lo ha tenido en cuenta y tampoco

estaba seguramente en la mente de los legisladores, pero la literalidad de la normativa da un cierto margen que, a la vista de las circunstancias excepcionales causadas por la pandemia, podría explorarse. En este sentido, encontramos los principales retos en la regulación de los locales electorales.

El artículo 24 de la LOREG encomienda a las delegaciones provinciales de la Oficina del Censo Electoral (OCE) la valorización de los locales en los que se llevarán a cabo las votaciones. Esta actividad se lleva a cabo con la cooperación del ayuntamiento y una vez fijadas tanto las secciones electorales como las mesas que habrá en cada sección.

Como es razonable, hasta ahora las delegaciones han cumplido este encargo con la confección de un listado de direcciones a las que se asignaban las mesas electorales y que, en términos generales, correspondían a locales públicos, puestos a disposición mayoritariamente por las diferentes administraciones públicas. Ahora bien, nada parece impedir que las delegaciones también habiliten como local electoral el domicilio de electores que, por el hecho de estar afectados por la COVID-19, no puedan acercarse hasta el colegio electoral ordinario. Estos domicilios tendrían la consideración de locales electorales mientras durara el trámite. No sería tampoco necesario que las delegaciones de la OCE establecieran un listado detallado de todos los locales, lo cual es farragoso y poco útil, puesto que puede haber personas que se contagien hasta el último minuto, sino que habría suficiente con una fórmula abierta según la cual, en vista de las circunstancias especialísimas, los domicilios de las personas contagiadas tendrían, a efectos de estos comicios, la consideración de local electoral para la emisión del sufragio de las personas afectadas en cada caso.

Se trata desde luego de una interpretación creativa que se aparta de las nociones habitualmente aceptadas por local electoral, pero no parece que lo que se propone fuerce la literalidad hasta el punto de poder ser cualificado de fraude de ley. No se pretende ignorar la finalidad de la normativa, sino que la propuesta intenta más bien fortalecerla, es decir, garantizar la máxima

participación de los ciudadanos, que es lo que la legislación electoral preserva.

El hecho de que los domicilios particulares no hayan sido considerados hasta ahora como locales electorales tampoco debe representar ningún impedimento en abstracto, puesto que la legislación no lo impide explícitamente ni tampoco parece que, cumpliendo ciertas condiciones, existan otros factores colaterales que lo desaconsejen. En este sentido, la normativa reglamentaria se refiere únicamente al hecho de que los locales tienen que ser “preferentemente de titularidad pública” (art. 1 RD 605/1999, de regulación complementaria de los procesos electorales). Hay que tener en cuenta, además, que ciertos países, como México, acostumbran a utilizar domicilios particulares para acercar al máximo las mesas al lugar de residencia de los ciudadanos. El caso que aquí se plantea sería diferente, pero suficientemente justificado por una coyuntura extraordinaria.

Por otra parte, el artículo 23.6 de la LOREG indica que las mesas “deben situarse preferentemente en habitaciones separadas dentro de la misma edificación”, pero este inciso se refiere al caso en el que, en función del número de electores, sea necesario habilitar más de una mesa por sección electoral. Aquí se plantea, en cambio, una hipótesis diferente, al utilizar varios locales electorales adscritos a una única mesa electoral. No habría, pues, unas mesas electorales para el procedimiento ordinario de votación y otras para el voto domiciliario. Habría una única mesa, con un local principal y otros suplementarios. Si hiciera falta, en función del número de inscritos en la sección electoral, se aplicaría el artículo 23.6 de la LOREG y se habilitaría una segunda mesa, que estaría ubicada preferentemente en el mismo lugar que la primera.

Por último, a la hora de determinar donde se tiene que llevar a cabo la constitución de la mesa, la LOREG señala que se hará en el “local correspondiente” (art. 80 LOREG), es decir, el lugar que señalaría a este efecto la delegación de la OCE y que correspondería al lugar en el que se desarrollaría la mayoría de las operaciones electorales, pero no todas. La propuesta de voto domiciliario es del todo compatible con este trámite, puesto

que, mientras que las mesas podrían seguir constituyéndose en los emplazamientos habituales, se habilitarían otros “locales electorales” donde las personas positivas por COVID-19 podrían votar.

En relación con el material electoral, hay que recordar que el voto domiciliario debe llevarse a cabo con las mismas garantías que el resto de voto presencial y, en este sentido, será necesario disponer de los elementos habituales a este efecto como por ejemplo, entre otros, urnas, papeletas, listas de votantes y, sobre todo, mamparas de protección (art. 81.1 LOREG). En definitiva, debe ajustarse a los modelos normalizados aprobados por la Administración (art. 81.3 LOREG). Por otro lado, “si faltase cualquiera de estos elementos en el local electoral, a la hora señalada para la Constitución de la Mesa o en cualquier momento posterior”, deberán solicitarse para poder continuar votando.

Mientras que urnas, papeletas y otros elementos similares serían trasladados desde el local principal a los domicilios por la propia mesa, las cabinas de votación no pueden moverse con tanta facilidad. La Administración electoral, pues, debería regular dos modelos de mamparas protectoras. Unas podrían ser las que ya se utilizan de forma recurrente en las sucesivas convocatorias electorales, aunque, siguiendo las pautas sanitarias aplicadas tanto en Galicia como en el País Vasco, debería suprimirse el cortinaje. Además, y a efectos del voto domiciliario, existe un segundo modelo de cabina de votación mucho más sencillo y sobre todo apto tanto para ser transportado como para ser desplegado varias veces y en lugares diferentes durante las horas de votación. A la vista de la logística electoral comparada, y dado que las cabinas catalanas actuales se encuentran entre las más pesadas, puede idearse un nuevo modelo que, basándose fundamentalmente en cartón, tenga el mismo efecto, es decir, asegure el secreto de la votación.

Desde el punto de vista teórico, la limitación de entrada a los “locales de las secciones electorales” (art. 91 LOREG) podría plantear algunos problemas, puesto que, siguiendo la normativa vigente, los actores que están invitados a los mismos son, entre otros, los

candidatos y representantes de candidatura, apoderados, interventores, notarios, miembros de las juntas electorales o jueces instructores. En cuanto a los electores, únicamente pueden ser los de la sección electoral correspondiente. Aunque es cierto que en un domicilio pueden encontrarse personas que no formarían parte de estos grupos, la literalidad del precepto podría cumplirse si la emisión del voto se hace o bien en una de las habitaciones del domicilio o bien en un lugar especialmente condicionado donde, teniendo la consideración de local electoral, se aplicarían detalladamente las exigencias mencionadas. Similares apreciaciones serían también válidas para los poderes de policía que corresponden al presidente de la mesa electoral (art. 91 LOREG), al mantenimiento del orden por parte de la policía (art. 92 LOREG) o al hecho de velar por la ausencia de propaganda electoral o de otros elementos análogos en las inmediaciones del local (art. 93 LOREG).

El resto de menciones que la LOREG hace a la categoría de **local electoral** no representarían ningún obstáculo para hacer una extensión de esta categoría a domicilios particulares. A título indicativo, cuando la ley se refiere a fijar los resultados en el exterior del local electoral (art. 98 LOREG), hay que entender que se refiere al lugar en el que se lleva a cabo el escrutinio y que, en nuestro caso, sería el local electoral habitual. De hecho, tanto la constitución de la mesa electoral (art. 80, 82 y 83 LOREG) como el escrutinio (art. 95 y s. LOREG) se harían en el local habitual y siguiendo las indicaciones de la legislación actualmente vigente.

Queda por último determinar cómo aplicar el voto domiciliario en el marco de los horarios establecidos por la legislación electoral. Es sabido, en este sentido, que la LOREG fija el inicio de la votación a las nueve de la mañana y lo alarga, de forma ininterrumpida, hasta las ocho de la tarde (art. 84.1 y 88.1 LOREG). También es cierto, sin embargo, que ninguno de estos preceptos se incluye en el catálogo de artículos indisponibles para las comunidades autónomas en virtud de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la propia LOREG. En consecuencia, si se estima necesario, una

ley electoral catalana podría variar el horario de votación habilitando franjas específicas en las cuales se procedería al voto domiciliario. Puede pensarse, por ejemplo, en una ampliación de dos horas, hasta las 10 de la noche, y en la implantación de una franja al mediodía, de dos a cuatro de la tarde, en la cual los miembros de la mesa electoral y el resto de personal autorizado acudirían a los domicilios previamente identificados a este efecto. También se podría habilitar más de un día de votación, aunque el informe DAERIT lo descarta, entre otros motivos, por los costes económicos que conllevaría.

Si la ampliación horaria no se considera oportuna, el voto domiciliario tendría lugar durante los horarios fijados en la LOREG y habría en este caso alguna franja en la que la mesa electoral tendría que desplazarse a los domicilios afectados. Durante esta franja, el local electoral principal quedaría inactivo. Hay que tener en cuenta, además, que en la disponibilidad horaria actual el

número de personas a las que se podría visitar sería forzosamente reducido.

Por último, a la hora de comparar los procedimientos de voto domiciliario con otros, como el voto por correspondencia, vale la pena hacer patente que el primero tiene la gran ventaja de no tener que producir nuevas listas de votantes. Mientras que el voto por correspondencia necesita en algún momento identificar cuáles de los electores de una mesa ya lo han solicitado, con el fin de evitar un eventual voto múltiple, las urnas móviles no lo requieren, puesto que se utilizaría la misma lista, ya sea en los domicilios o en el local electoral principal. Hay que pensar, además, que este factor tiene una cierta incidencia en los plazos electorales, puesto que en el caso del voto por correspondencia la Administración necesita un tiempo prudencial para procesar las solicitudes de voto por correo e incluir las anotaciones correspondientes en cada una de las listas de votantes de las mesas afectadas.

ANEXO 2. VOTO POSTAL

El primer paso del voto postal consiste en la solicitud por parte del elector del uso del voto por correspondencia, y la novedad reside en el hecho de que se permite hacerlo por vía telemática, concretamente “en la web de Correos, mediante firma electrónica, siempre que se cumplan las garantías establecidas en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas” (Acuerdo JEC 56/2020, de 28 de mayo).

Mientras que el informe DAERIT recomienda utilizar esta modalidad y solicita que se admita el protocolo de autenticación IDcat, cabe recordar que la JEC rechazó una petición gallega de utilizar los sistemas “cl@ve” y “Chave365” dado que, según el informe correspondiente de Correos, “comportaría diferentes inconvenientes de índole técnica” (Acuerdo JEC 79/2020, 3 de junio). En este sentido, sería imprescindible empezar un trabajo técnico conjunto entre este ente y la Generalitat para evaluar la factibilidad de utilizar varios mecanismos de autenticación más allá de los que ya están aceptados. Cualquier ampliación de los medios es altamente recomendable, puesto que daría acceso a un número más elevado de electores, aunque estos eventuales nuevos mecanismos tienen que proporcionar una fiabilidad en la autenticación análoga a la que ofrecen los sistemas ya admitidos. No hacerlo así debilitaría los controles de identidad necesarios en todo el proceso electoral y, de forma particular, en el voto remoto, como es el caso.

De todos modos, siempre quedaría la posibilidad de que Correos recogiera personalmente la solicitud, como de hecho ya solicitó el gobierno vasco. De igual forma que se hace a la hora de la entrega de la documentación de voto e incluso de la emisión del sufragio, serían los operarios postales los que se desplazarían hasta los domicilios respectivos y harían efectivo el primer proceso de identificación previsto por la LOREG. A pesar de las evidentes diferencias, cabe recordar que la Administración postal ya sigue estas pautas tanto en el caso del voto de las

personas encarceladas (ver, para las elecciones que se convocan este año, la obligación séptima del anexo de la Orden PCM/207/2020, de 9 de marzo) como significativamente también en los supuestos de arrestos domiciliarios (Acuerdo JEC 100/2014, de 8 de mayo). El desplazamiento de los operarios postales a los domicilios correspondientes no sería, en consecuencia, una novedad como tal, sino que solo se estaría añadiendo un supuesto a un procedimiento que ya está aceptado para otros colectivos.

Sería necesario desde luego contar con el dispositivo logístico adecuado en función de un número de solicitudes probablemente más elevado que en las últimas elecciones y con un proceso de tramitación más complicado. Podría, además, ofrecerse este procedimiento de forma prioritaria, o incluso exclusiva, a los colectivos que realmente lo necesitan al ver limitada su movilidad. Nos referimos, por ejemplo, a las personas incapacitadas de acercarse hasta la oficina postal más próxima y desde luego a los casos positivos por COVID-19. Se trataría, finalmente, de un mecanismo supletorio de la petición telemática ya mencionada anteriormente.

Analizar el voto por correspondencia nos lleva también al apoderamiento, puesto que, “en caso de enfermedad o incapacidad que impida la formulación personal de la solicitud, cuya existencia deberá acreditarse por medio de certificación médica oficial y gratuita, aquélla podrá ser efectuada en nombre del elector por otra persona autorizada notarial o consularmente mediante documento que se extenderá individualmente en relación con cada elector y sin que en el mismo pueda incluirse a varios electores, ni una misma persona representar a más de un elector” (art. 72 c) LOREG).

Tanto en Galicia como en el País Vasco este precepto generó ciertas dudas sobre la forma en la que los notarios tenían que hacer efectivo el mencionado apoderamiento, y sobre todo si se podía llevar a cabo de forma telemática. Mientras que la JEC no ha mostrado oposición,

siempre que el notario continúe siendo únicamente un fedatario y no devenga apoderado, dependerá de las respectivas administraciones arbitrar las medidas adecuadas para que puedan utilizarse nuevas tecnologías. Se cita, por ejemplo, la analogía existente en los casos de formalización de escrituras por videoconferencia, pero lo cierto es que, en fecha 2 de julio de 2020, diez días antes de las elecciones vascas y gallegas, la Subdirección Nacional del Notariado y de los Registros informó que “requeriría [...] una serie de medidas de reforma legal y organizativas para las cuales no se dispone actualmente de tiempo suficiente”. Se acepta en cualquier caso la factibilidad del trámite siempre que se habilite una conexión en tiempo real “con nítida imagen y sonido, que permitan la identificación del otorgante y la apreciación de su voluntad y capacidad”. Todo ello permitiría suplir la “presencia física e immediatividad del notario y poderdante” que se requiere ordinariamente para el otorgamiento de los poderes.

Dada la importancia de estos instrumentos para facilitar el acceso al voto por correo de determinados colectivos, y a la vista de que, en el caso de las elecciones catalanas, se dispone de varias semanas de margen, sería recomendable empezar conversaciones con el Ministerio de Justicia para que los notarios puedan utilizar una herramienta tecnológica adaptada a estas necesidades y para que se disponga del marco normativo adaptado correspondiente.

Hay que tener presente, en este sentido, la advertencia realizada por la Junta Electoral Central en el sentido que, en los casos vasco y gallego y “por los motivos que fuesen, no se tuvo la cautela de efectuar las adaptaciones normativas necesarias para regular las especiales circunstancias que concurrían en [...] [la] celebración [de las elecciones] y, en particular, en el sistema de voto por apoderado” (Acuerdo JEC 93/2020, de 25 de junio). Todo ello era consecuencia de la información del gobierno vasco, en fecha 16 de junio, sobre la existencia de quejas relativas al procedimiento de apoderamiento y a la necesidad que todas las administraciones implicadas adoptaran las medidas

correctivas adecuadas. Además de la Junta Electoral Central, la del País Vasco también reaccionó instando “a los colegios notariales para la adopción inmediata de medidas organizativas y preventivas que permitan asegurar a las personas mayores residentes en sus domicilios o en centros residenciales de mayores, en todos los casos, el servicio que viene recogido en el artículo 72.c de la LOREG”.

La Administración debería lógicamente proporcionar los medios de protección adecuados, y, de hecho, en el caso de los notarios, en las elecciones vascas ya se dictaron instrucciones precisas en el caso de apoderamiento. Tanto es así que este fue uno de los pocos aspectos que la Junta Electoral Central enmendó en el documento vasco, y señaló que el poderdante también tenía que llevar mascarilla (Acuerdo JEC 88/2020, de 11 de junio). Vale la pena recordar, además, que las administraciones de los tres territorios históricos vascos adoptaron protocolos específicos para permitir la entrada en las residencias de los notarios a efectos del apoderamiento, cosa que no estaba inicialmente prevista en la regulación de estos establecimientos. Se trata, en resumidas cuentas, de detalles normativos de los que conviene tomar nota para adecuar de forma conveniente todos los trámites en Cataluña para las elecciones del próximo mes de febrero.

Hay que tener en cuenta igualmente que, en el caso de aceptar que Correos también se desplace a los respectivos domicilios o residencias para recibir las solicitudes de voto por correspondencia, tal y como se planteaba unos párrafos atrás, el papel de los notarios perdería importancia puesto que, dado que el desplazamiento a la oficina postal no sería ya necesario, el propio elector, y no su mandatario, podría entregar personalmente la petición correspondiente.

Cabe considerar por último que, en el caso de Galicia y el País Vasco, las votaciones se celebraron sin estado de alarma y con un contexto pandémico mucho más controlado del que tenemos actualmente en Cataluña. Será necesario, por lo tanto, adoptar las medidas adecuadas teniendo en cuenta varios escenarios como, por ejemplo, la regulación relativa a la movilidad de los

usuarios de residencias y centros análogos. Hay que prever situaciones en las que los residentes puedan salir, pero también otras con visitas limitadas e incluso momentos de clausura total de estos establecimientos. Lo recuerda, por ejemplo, el Ministerio de Justicia, al valorar cómo cambia la tarea de los notarios cuando se transita por las diferentes fases de recuperación de la normalidad (ver la Instrucción de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, de 8 de mayo de 2020; e igualmente las anotaciones proporcionadas por el gobierno vasco).

En relación con las personas potencialmente beneficiadas por estos procedimientos, el gobierno vasco también insistió en la necesidad de proteger a las personas que, estando sanas, se incluyen en grupos de riesgo de cara a la pandemia, como por ejemplo los mayores de sesenta y cinco años. Se trata de personas a las que debería ahorrarse cualquier desplazamiento a lugares de riesgo, como por ejemplo las estafetas. Teniendo en cuenta que el apoderamiento sólo se prevé en casos de enfermedad y asumiendo que Correos no incorporaría la recogida a domicilio de la solicitud de voto por correspondencia, el gobierno vasco propone una interpretación creativa de los requerimientos para el apoderamiento, de modo que el DNI, donde consta la edad del titular, pueda hacer las funciones del certificado médico exigido por la normativa. Todo ello contradice el tenor literal tanto de la LOREG como de la normativa notarial, cuyo reglamento precisa además que el notario debe solicitar la exhibición de la certificación médica correspondiente, pero también del DNI (art. 8 / anexo IV / Decreto de 2 de junio de 1944 relativo al Reglamento de la organización y régimen del notariado). Si se estima útil, convendría, pues, solicitar el parecer de la Junta Electoral Central sobre esta cuestión, pero hay que tener en cuenta que no es solo la legislación estrictamente electoral sino también la notarial la que resultada afectada y que, en consecuencia, el posicionamiento de la Junta Electoral Central puede tener un efecto limitado.

De todos modos, como ya se ha anticipado, todo ello resultaría menos necesario si se aplicara la opción de la visita del operario

postal desde el mismo momento inicial de la tramitación del voto por correspondencia.

Con respecto al voto postal especialísimo autorizado en el año 2019, las circunstancias no parecen tan diferentes y, a primera vista, no debería haber obstáculos, una vez agotado el plazo ordinario de solicitud del voto por correspondencia, para extender el mismo mecanismo a los electores infectados. El fallo del Tribunal Supremo señalaba, por ejemplo, que “el Gobierno no previó adecuadamente las circunstancias que hubieran posibilitado que los electores desplazados a Cataluña [...] pudieran utilizar el procedimiento de voto por correo en las circunstancias normales que contemplan los artículos 72 y 73 LOREG”. Puede afirmarse que una cosa similar pasó en Galicia y en el País Vasco, dado que las autoridades electorales no previeron de qué manera las personas infectadas a última hora podrían ejercer su derecho de sufragio.

El fallo del Tribunal Supremo mencionaba también el artículo 74 de la LOREG y sus “especialidades que, por analogía, han de ser consideradas aplicables al caso”. Este precepto no se refiere, sin embargo, a tareas llevadas a cabo por cuerpos policiales o militares en España. El artículo se aplica a actividades desarrolladas en el exterior y hay que entender, en consecuencia, que la utilización de esta opción en noviembre de 2019 sólo era factible por analogía, como lo reconoce de hecho el propio fallo judicial. Siguiendo el mismo hilo de razonamiento, pueden identificarse otras situaciones análogas en las que se podría aplicar el procedimiento de referencia. Sería el caso de elecciones celebradas bajo una pandemia, ya sea en Galicia, en el País Vasco o en Cataluña.

Sea como fuere, hay que tener en cuenta que nos encontramos siempre ante un voto por correspondencia y que será necesario, por lo tanto, que las listas de votantes que utilicen las mesas electorales estén debidamente actualizadas; es decir, que se hayan anotado en las mismas los electores que solicitaron el sufragio por correo. Es una condición indispensable para impedir el voto múltiple, y se trata además de una exigencia que conlleva ciertos plazos mínimos de tramitación.

Hay que prever, por lo tanto, un lapso entre la petición de voto por correo y la jornada de votación, pero lo cierto es que el procedimiento articulado en el año 2019 reduce esta franja temporal a un plazo muy corto, y de hecho el acuerdo de la Junta Electoral Central no hace ninguna referencia explícita a la necesidad de proceder a las anotaciones correspondientes en las listas de electores que tienen que utilizar las mesas electorales.

Hay que tener en cuenta que, dado que las elecciones estaban convocadas para el domingo 10 de noviembre de 2019, las personas afectadas podían solicitar el voto por correo hasta el día anterior a las cuatro

de la tarde. Al finalizar, las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en Cataluña remitían un fichero electrónico a la Oficina del Censo Electoral, y las delegaciones provinciales de esta oficina preparaban la documentación pertinente de cada votante y la remitían por correo a Cataluña con el fin de que estuviera disponible el día siguiente durante la jornada electoral. Además, como muy tarde a las nueve de la mañana del domingo cada mesa electoral tenía que recibir la notificación de los electores excluidos del censo por haber pedido el voto por correspondencia a última hora, pero no consta, por lo menos de forma explícita, que este último trámite se llevara a cabo.

ANEXO 3. VOTO ELECTRÓNICO

El mecanismo de voto electrónico aportaría ventajas significativas a todo el proceso electoral, y de forma aún más clara en el actual contexto de pandemia. Por un lado, el voto por Internet sería un instrumento idóneo para los electores que no pueden desplazarse a los locales electorales y que tampoco han podido utilizar el voto por correspondencia. Por otro lado, las urnas electrónicas que se utilizarían en los colegios electorales reducirían considerablemente el volumen de papeleo y, en consecuencia, los riesgos que este hecho conlleva desde el punto de vista sanitario. Aunque es cierto, como se afirma en el informe DAERIT, que los riesgos seguirían existiendo, el grado de peligro con las urnas electrónicas sería probablemente menor. Y cabe recordar que el País Vasco ya dispuso de una legislación detallada en este sentido, aunque actualmente ya está derogada.

Igual que otros procedimientos que se recogen en el informe, esta modalidad exigiría reformas legislativas, por lo menos en Cataluña. Mientras que las urnas electrónicas no generan demasiadas dudas, puesto que afectan únicamente al momento de la votación y del escrutinio, es decir, etapas en las que la LOREG permite, salvo ciertas excepciones, la intervención autonómica, el voto por Internet suscita algunas dudas. De todos modos, hay que recordar el Dictamen 9/2017, del Consejo de Garantías Estatutarias (CGE), en el que se afirma la constitucionalidad de una ley catalana de voto electrónico para los

residentes ausentes dado que no contradice lo establecido en la LOREG, concretamente el artículo 75, ni tampoco ignora el núcleo regulador del derecho de sufragio activo. Se trataría de un mecanismo adicional y no sustitutivo de lo que ya regula la LOREG.

Además de los argumentos que aporta el CGE, puede añadirse que varias legislaciones electorales autonómicas han operado de un modo similar y afectando incluso elementos más sensibles del derecho de participación política. Cabe recordar, por ejemplo, que en Galicia los alcaldes son inelegibles (art. 6.2 Ley 8/1985, de elecciones en el Parlamento de Galicia) o que en el País Vasco hay causas singulares de inelegibilidad que afectan a los cargos de la Unión Europea (art. 4.3 Ley 5/1990, de elecciones al Parlamento vasco). Ambas especificidades no se encuentran recogidas en la LOREG, y el precepto que regula las inelegibilidades (art. 6) es indisponible para las comunidades autónomas.

Por último, cabe recordar, siguiendo el Consejo de Garantías Estatutarias, la necesidad de la “realización de pruebas y test previos que demuestren la calidad de los sistemas electrónicos y su aptitud para evitar los riesgos que pueden afectar a todo sistema de voto por internet [...] [y] contribuir al conocimiento por parte de los ciudadanos de una modalidad de voto que es nueva y desconocida por buena parte de ellos, en el marco del debate público que debería preceder a su implantación” (: 50, Dictamen CGE 9/2017).

ANEXO 4. VOTO DE LOS RESIDENTES AUSENTES

A mediados de mayo, Correos alertaba de “las dificultades existentes actualmente en el transporte internacional” y de la dificultad de garantizar “la calidad del plazo de entrega del correo prioritario (como es el caso de los productos electorales)”. Podía suceder, pues, que la documentación llegara tarde o incluso que no se pudiera entregar. Por otro lado, en el caso del voto ERTA, y dado que esta documentación electoral tiene que entregarse a las mesas electorales durante la jornada de votación, Correos entiende que, “habida cuenta de las circunstancias actuales, [...] solo se podría asegurar un adecuado curso en plazo en países próximos (Francia, Alemania, Portugal, Italia, Holanda o Reino Unido)”. No se menciona Andorra.

Ya en pleno proceso electoral, los informes emitidos por los órganos competentes, como por ejemplo la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular, en fecha de 6 de julio de 2020, o Correos, tres días más tarde, ponen de manifiesto los esfuerzos empleados para conseguir enviar y devolver a tiempo toda la documentación electoral, pero también son testigos de la imposibilidad de resolver todos los problemas. En el primer caso, por ejemplo, en relación con la devolución de los votos ya emitidos, se alerta que, “en caso de países con aduanas cerradas o con vuelos comerciales anulados (y ningún vuelo extraordinario programado), queda anulada cualquier alternativa de valija conducida, valija acompañada o valija enviada por cualquier empresa de mensajería o como carga de bodega”.

En cuanto a Correos, además de reiterar las dificultades ya anunciadas el 12 de mayo en su primer informe, se indica que, en el canal postal ordinario, hay un 83,4% (o un 97,8% incluyendo Cuba) de envíos recibidos en destino. En el caso del canal extraordinario vía FEDEX, consta un 75,5% de entregas, “un ratio muy elevado” (: 8). Cuba y Venezuela eran, sin embargo, los supuestos más

difíciles de resolver y Correos afirma, en relación con estos dos casos, que “una intensiva utilización de la vía diplomática y, llegado el caso, de la valija diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores podrían haber contribuido a una solución que, en estos momentos, resulta muy complicada”. Mientras que la documentación llegaba a La Habana el 2 de julio, el envío a Caracas seguía retenido en España en la fecha de emisión del informe dadas las dificultades para recibirlo en destino.

A raíz de esta complicada situación, Correos también manifiesta que ignora, “con carácter general, los vuelos fletados para la repatriación de ciudadanos españoles y sus fechas, así como las posibilidades de ser utilizados para el transporte de envíos postales” (: 7). Se menciona además que “ningún ámbito de la Administración se ha puesto en contacto con Correos para facilitar el transporte de envíos esenciales, [...] pese a que, en su momento, se trasladó al Ministerio de Asuntos Exteriores la posibilidad de utilización de la Valija Diplomática como única alternativa de transporte en algunos casos”.

Todos estos datos pueden fácilmente reiterarse en el caso de las elecciones catalanas, o incluso pueden empeorar. Teniendo en cuenta que la lectura de los informes deja entrever la existencia de cierta incomunicación entre los diferentes órganos responsables, sería recomendable probar de mejorar la eficiencia, por lo menos en estos puntos que dependen de las administraciones españolas y no de imponderables externos.

Cabe recordar por último que la Junta Electoral Central alargó tanto el plazo de solicitud del voto desde el exterior como el de su emisión. Se dispuso, además, que las oficinas consulares permanecieran abiertas a dicho efecto el sábado 11 y el domingo 12 de julio (Acuerdo JEC 73/2020, de 3 de junio).

ANEXO 5. RECOMENDACIONES DEL SÍNDIC Y DE LA COMISIÓN INDEPENDIENTE DE ASESORAMIENTO SOBRE LA GARANTÍA DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO

1. Introducción

En el mes de noviembre de 2020 el Síndic presentó en el Parlamento de Cataluña el informe La garantía del derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento de febrero de 2021 en el marco de la actual pandemia, en el que se plantean un conjunto de medidas legislativas y normativas que se podrían haber tomado en el marco de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, así como las que habrían podido tomar los respectivos gobiernos, para extender las garantías del derecho de voto en pandemia. A pesar de que muchas de estas medidas no se han tenido en cuenta, siguen siendo válidas en las diversas hipótesis de futuro.

Para avanzar en la tarea de garantía de los derechos, en este caso de los electores, el Síndic creó una comisión independiente de asesoramiento sobre la garantía del derecho de sufragio activo integrada por:

- Dra. Magda Campins, jefe del servicio de Medicina Preventiva y Epidemiología del Hospital Vall d'Hebron
- Dr. Juan Pablo Horcajada, jefe del servicio de Enfermedades Infecciosas, IMAS
- Dra. Begoña Roman, profesora de Filosofía (UB), presidenta del Comité de Ética de Servicios Sociales de Cataluña
- Dr. Luis López Guerra, catedrático de Derecho Constitucional emérito de la Universidad Carlos III
- Dr. Enoch Albertí, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona
- Dr. Jordi Barrat, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad Rovira i Virgili

Con el apoyo de esta comisión, el Síndic recomendó el pasado 5 de enero el voto no presencial de las personas contagiadas por COVID-19 y sus contactos estrechos.

En esta adenda, se plantean posibles escenarios de personas que estarán aisladas o en cuarentena por COVID-19 el día de las elecciones si se celebran el próximo 14 de febrero. Dado que el plazo para solicitar el voto por correo se cierra 10 días antes de las elecciones, las personas que sean detectadas como positivas a partir de ese momento -y sus contactos estrechos - no podrán solicitar este tipo de sufragio y, de acuerdo con los protocolos actuales, supuestamente deberían votar presencialmente en la franja recomendada de 19 a 20 horas .

En segundo lugar, tal como se señalaba en la nota hecha pública el 5 de enero, se argumentan los riesgos para la salud pública de permitir y promover el voto presencial de las personas contagiadas por COVID-19 y sus contactos estrechos.

A continuación, se analizarán los posibles escenarios epidemiológicos, los riesgos de voto presencial de personas aisladas o en cuarentena por COVID-19, cuál podría ser el fundamento jurídico de un eventual aplazamiento de las elecciones, para terminar, finalmente, con una serie de recomendaciones finales.

2. Escenarios de personas aisladas o en cuarentena por COVID-19

Los cálculos del número de posibles personas en aislamiento, por el hecho de ser casos o contactos estrechos de casos, se han hecho teniendo en cuenta las premisas siguientes:

- Por cada caso de COVID-19 hay 4 contactos estrechos.
- El número de personas en aislamiento domiciliario en un día determinado es la suma de los casos declarados este día, sus contactos estrechos, más los casos y sus contactos estrechos detectados en los 10 días previos. La suma de las personas en

aislamiento debería incluir los casos y los contactos declarados en los 10 días previos, que es el período de aislamiento y/o cuarentena recomendado en los documentos oficiales.

- El domingo 14 de febrero de 2021 estaremos inmersos en la tercera ola de la COVID-19. Desde la segunda semana de diciembre la incidencia de casos volvió a aumentar y la evolución en los últimos días indica que ya estamos en la tercera ola, con un incremento diario de casos superior al observado en la segunda.

Se han calculado cuatro escenarios posibles, de más a menos afectación. Las cifras de los casos de COVID-19 en aislamiento para cada uno de estos escenarios se han obtenido manualmente de la figura 2 del informe periódico de la evolución de la pandemia de SARS-CoV-2 en Cataluña, elaborado por Departamento de Salud y correspondiente al día 3 de enero (<https://dlsCitizens.blob.core.windows.net/rtrreports/last/CAT/>

InformeCasosRt_CAT_09.pdf), y también en datos aparecidos posteriormente.

El primer escenario corresponde a los casos y sus contactos estrechos que se estima que estaban en aislamiento el domingo 25 de octubre de la semana en que se alcanzó el pico de la segunda ola de COVID-19 (semana epidemiológica 43). El segundo escenario se ha calculado estimando que la incidencia de casos en la tercera ola será superior al de la segunda (10% más de casos), con más afectación asistencial y sobrecarga del sistema sanitario. Es preciso tener en cuenta que al inicio de la tercera ola hay una ocupación superior al 20% de camas de UCI para pacientes con COVID-19 en Cataluña.

El tercer escenario corresponde al domingo de la semana epidemiológica 46 (15 de noviembre), que se situaría en la mitad de la curva descendente de la segunda ola, y el cuarto escenario recoge los datos del domingo de la semana epidemiológica 49 (6 de diciembre), al final de la segunda ola.

Escenario	Suma de casos estimados los 10 días previos	Suma de casos y contactos estrechos estimados los 10 días previos (4 contactos x caso)
1 (afectación grave)	39.340	196.700
2 (afectación muy grave)	43.273	216.365
3 (afectación moderada)	23.194	115.998
4 (afectación leve)	10.202	51.010

En estos momentos, estamos en una situación epidemiológica similar a la del escenario grave (1 de la tabla) y se prevé un empeoramiento en el transcurso de las próximas semanas, tal como apunta el documento del Departamento de Salud elaborado para la reunión técnica de la Mesa de Grupos Parlamentarios del 11 de enero.

3. Riesgos de la votación presencial de personas aisladas o en cuarentena por COVID-19

1. Las personas infectadas por SARS-CoV-2 deben permanecer en aislamiento

domiciliario (casos leves) u hospitalario (casos graves o con complicaciones).

El virus SARS-CoV2 es muy contagioso con tasas de ataque que pueden oscilar entre el 3 y el 64% de según las circunstancias. Es decir que a partir de un grupo de personas donde haya algún infectado se puede producir el contagio de más de la mitad en caso de que haya condiciones favorables (número de personas, proximidad, tiempo de exposición, ventilación, etc.). En este sentido, el riesgo de transmisión es más alto en lugares cerrados poco ventilados y cuando haya varias personas en el mismo espacio. Esto puede aumentar con la aparición de la cepa británica.

Dado el alto riesgo de contagio entre personas, las recomendaciones o guías de la Generalitat, del Ministerio de Sanidad, de los Centers for Disease Control and Prevention de los EE.UU. y de Europa y de la OMS son todos unánimes a favor del aislamiento de las personas infectadas (tanto si tienen síntomas como si son asintomáticas) durante un periodo de 10 a 14 días y no prevén excepciones.

2. Las personas que han estado en contacto estrecho con personas infectadas por SARS-CoV-2 deben permanecer en cuarentena en su domicilio, y restringir la movilidad y la interacción con otras personas.

Dada la capacidad de transmisión del virus y la posibilidad de que exista transmisión desde personas infectadas, pero que aún no han desarrollado la enfermedad (asintomáticos), o que ni siquiera la desarrollen, se recomienda que las personas que hayan estado en contacto estrecho con casos de COVID-19 permanezcan entre 10 y 14 días aisladas en cuarentena. Aunque muchas personas finalmente no estarán infectadas, un porcentaje sí que lo estará y pueden transmitir la enfermedad.

3. Agrupar personas con COVID-19 y contactos en la misma franja horaria representa un riesgo añadido de transmisión e infección en los contactos. Como ya se ha señalado, muchos contactos estrechos no están infectados ni acabarán infectando a raíz de la exposición al caso. El hecho de juntarlos con los infectados en la misma franja horaria les pone en una nueva situación de riesgo de contagio de manera injusta. No es lo mismo estar infectado que ser un contacto.

4. No se podrá monitorear el cumplimiento de las franjas horarias sin tener un censo de los pacientes infectados por SARS-CoV-2 y un censo de contactos. No se puede disponer de estas listas por motivos de confidencialidad. Es probable, por tanto, que si se permite ir a votar presencialmente a las personas con COVID-19 y a los contactos, algunas de ellas acudirán a votar en horarios diferentes a la franja horaria establecida, por lo que se pondrá en riesgo de contagio al resto de la población.

5. Permitir la interrupción del aislamiento de las personas con COVID-19 y la cuarentena de los contactos para ir a votar presencialmente puede generar un desprestigio político y de salud pública. Se puede interpretar que se prioriza el interés político por encima de la salud pública.

6. El Síndic y la Comisión recuerdan que el calendario previsto de vacunaciones sigue pautas, marcadas por la Unión Europea, fundamentadas en razones éticas. Cualquier alteración en el calendario vacunal por motivos electorales perjudicaría a aquellos que más necesitan las vacunas por su gran vulnerabilidad.

4. Base jurídica de una eventual suspensión o aplazamiento de las elecciones

El Decreto 147/2020, de 21 de diciembre, de disolución automática del Parlamento de Cataluña y de convocatoria de elecciones, en su preámbulo dice:

“Sin embargo, si por razones derivadas de la protección del derecho a la salud frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia generada por la COVID-19, el desarrollo del proceso electoral no se pudiera llevar a cabo con las garantías de salud pública necesarias, se podrá dejar sin efectos esta convocatoria posponiendo la votación a una fecha posterior que sí las ofrezca.”

Respecto a la posibilidad de suspender o aplazar las elecciones convocadas para el día 14 de febrero de 2021, cabe formular las siguientes observaciones:

1. El ordenamiento vigente no prevé explícitamente la suspensión de un proceso electoral debidamente convocado. La LOREG hace referencia sólo a la posibilidad de suspender determinados actos concretos del proceso electoral (la votación: art. 84.2 y el escrutinio: art. 95 .2), siempre por causas de fuerza mayor, sin que resulte afectado el proceso electoral general. Por lo tanto, es necesario destacar, en primer lugar, que no existe una base jurídica expresa para suspender o aplazar un proceso electoral ya convocado.

2. A pesar de esta falta de base jurídica expresa, las elecciones a los parlamentos del País Vasco y de Galicia, convocadas ambas para el día 5 de abril de 2020, fueron suspendidas por sendos decretos de as presidencias de ambas comunidades, a raíz de la pandemia de la COVID-19. La fórmula que se empleó en los dos casos (Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del lehendakari, y Decreto 45/2020, de 18 de marzo, del presidente de la Xunta de Galicia) fue “dejar sin efecto” la celebración de las elecciones convocadas y establecer que la convocatoria se “activaría” una vez pasada la situación de emergencia.

Los argumentos que se utilizaron para justificar la suspensión electoral aludieron, en ambos casos, a la causa de fuerza mayor, provocada por la situación sanitaria, por un lado, y a las restricciones a la movilidad y a la reunión de personas, por otro, impuestas por la declaración del estado de alarma para hacer frente a la crisis sanitaria.

3. La Comisión de Venecia del Consejo de Europa ha declarado que en situaciones excepcionales, como por ejemplo guerras o catástrofes naturales, puede estar justificado suspender las elecciones, a pesar de que no esté previsto en la Constitución o en la ley, aunque recomienda que se establezca una previsión legal en este sentido (Compilación de dictámenes e informes sobre los estados de emergencia, de 16 de abril de 2020, ap. 51).

4. Ante la falta de una previsión legal expresa para suspender unas elecciones, la apelación a una causa de fuerza mayor se constituye en la única base jurídica para adoptar esta decisión. Los precedentes del País Vasco y de Galicia avalan en principio esta conclusión, a pesar de que ahora concurren algunas circunstancias diferenciadas, entre ellas el propio transcurso del tiempo desde aquel momento y el hecho de que no se haya procedido a una modificación de la LOREG o de la legislación catalana para prever esta posibilidad.

5. No obstante los precedentes citados, la alegación de un motivo de fuerza mayor para justificar la suspensión de unas elecciones ofrece una base jurídica débil e insegura para una actuación de este tipo.

Por un lado, el silencio legal puede abonar dudas sobre el mismo hecho de que se pueda suspender la totalidad de un proceso electoral ya convocado. Y, por otro lado, incluso en el caso de que se admita esta posibilidad, pueden surgir discrepancias sobre la concurrencia de las circunstancias concretas que permitirían alegar una causa de fuerza mayor.

Por este motivo, es fundamental que exista un consenso político general sobre la suspensión que evite, o al menos minimice el riesgo de impugnaciones y el consiguiente traslado de la controversia a sede judicial.

6. Es esencial que, en su caso, la decisión de suspensión esté sólidamente fundamentada en el principio de proporcionalidad. Es decir, que en el proceso de toma de esta decisión se haya valorado de manera expresa, adecuada y suficiente tanto la necesidad de la suspensión (en el sentido de que resulten insuficientes las medidas de seguridad que se puedan tomar para evitar el peligro para la salud de las personas, o bien que se produzcan alteraciones graves del proceso electoral, incluida la campaña, que impidan la celebración de los comicios en las condiciones democráticas exigibles) como la proporcionalidad estricta de esta decisión (con una ponderación entre los efectos de la suspensión de las elecciones y los que se podrían derivar de su celebración, tanto en términos de salud pública como de garantías democráticas de la expresión de la voluntad popular).

7. La decisión de suspender las elecciones no está condicionada, ni se justifica sólo, en su caso, por la existencia formal de la declaración del estado de alarma, como muestra el hecho de que el propio Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, de prórroga del primer estado de alarma, hubiera previsto la celebración de elecciones durante su vigencia; y lo hagan igualmente los reales decretos 926/2020 y 956/2020 en el actual estado de alarma. Esta decisión debe basarse en la situación existente (o previsible razonablemente) no sólo en el momento de la votación, sino durante todo el proceso electoral, y especialmente durante la campaña, en una triple dimensión:

- Las condiciones sanitarias y epidemiológicas y las medidas que puedan

adoptarse para evitar o minimizar los riesgos para la salud de las personas y la salud pública. En este sentido, convendría no solamente establecer, de manera acordada, unos parámetros sanitarios y epidemiológicos objetivos, sino también valorar la suficiencia de las medidas de protección que razonablemente se puedan adoptar.

- Las condiciones sociales de movilidad y de interacción social que permitan que el proceso electoral se desarrolle con garantías democráticas para la formación y la expresión de la voluntad ciudadana libre e informada. En este sentido, cabe apuntar que una eventual suspensión no exigiría que las restricciones fueran tan severas como las que se adoptaron durante la vigencia del primer estado de alarma, en el contexto de las cuales se suspendieron las elecciones en el País Vasco y en Galicia, pero sí que fueran de tal entidad que justificaran la decisión de suspender porque no se pueden garantizar las condiciones democráticas en las que se debe desarrollar el proceso electoral.

- La disponibilidad de medios suficientes y adecuados para garantizar el derecho de voto de las personas que se encuentren en situación de aislamiento, confinamiento o cuarentena, y en especial de los instrumentos del voto por correo, así como, en su caso, de otros procedimientos de voto anticipado, adecuándolos a esta situación extraordinaria.

En su caso, la decisión de suspensión de las elecciones convocadas se debería justificar en estas tres dimensiones desde la perspectiva de su proporcionalidad, como ya se ha indicado, y esta triple justificación debería explicitarse en los informes técnicos correspondientes.

Además, en una eventual suspensión cabría explicitar igualmente que se ha escuchado a los partidos con representación parlamentaria, por lo que se recomienda un pacto sólido entre todos ellos.

5. Recomendaciones

1. Es necesario un pacto entre el Gobierno de Cataluña y el conjunto de las candidaturas que concurren a las elecciones sobre las

decisiones a adoptar alrededor de la convocatoria electoral al Parlamento de Cataluña. La decisión sobre el mantenimiento o no de la fecha de las elecciones exige un firme acuerdo político con renuncia explícita a cualquier uso electoralista. Dicho pacto es lo que requiere un sistema político maduro y de pleno respeto a los derechos y libertades de todos.

2. El Síndic y la comisión independiente de asesoramiento exigen el máximo respeto y garantía al derecho fundamental al sufragio universal y al derecho vital a la salud. Este respeto y garantía deben presidir la decisión y la gestión de todo el proceso electoral, considerando, además, las condiciones de pandemia.

3. Todas las personas con derecho de sufragio activo deben poder votar en las próximas elecciones al Parlamento de Cataluña, pero deben poder hacerlo sin poner en riesgo su salud ni la salud pública. El voto presencial, sean cuales sean las medidas de seguridad previstas, de personas contagiadas o en aislamiento por COVID-19 constituye un riesgo para la salud pública.

En el escenario actual, no es exagerado afirmar que el 14 de febrero entre 100.000 y 200.000 ciudadanos con derecho a voto deberán elegir entre votar de manera presencial y poner en riesgo la salud de miles de personas, o bien abstenerse de hacerlo y renunciar a un derecho fundamental. Ninguna de las dos alternativas es legítima desde una perspectiva de derechos.

4. Tal como el Síndic recomendaba en su informe La garantía del derecho de sufragio activo, de noviembre de 2020, es preciso extender al máximo todas las medidas que permitan el voto no presencial, especialmente para las personas afectadas (contagiados, contactos estrechos y vulnerables, principalmente). A estas alturas, una medida imprescindible sería ampliar los plazos para la solicitud del voto postal, de forma compatible con la propia LOREG, con todas las medidas complementarias que fueran necesarias.

5. Cualquier decisión sobre un aplazamiento de las elecciones debe hacerse jurídicamente por causa de fuerza mayor, pero deberá

estar sólidamente fundamentada sobre los datos epidemiológicos presentes y previstos para la jornada electoral y en las medidas efectivamente disponibles para garantizar el derecho de voto para toda la ciudadanía en condiciones sanitarias seguras. Se recomienda considerar la posibilidad de un aplazamiento electoral para un momento en que se permita conjugar una situación de descenso epidemiológico con el desarrollo de todas las medidas electorales que amplíen el campo del voto no presencial.

6. En caso de aplazamiento de las elecciones, las Cortes Generales deberían

llevar a cabo con la máxima urgencia las reformas pendientes de la Ley orgánica de régimen electoral general que deben hacer posible esta contienda electoral y otras en un contexto pandémico como el actual. En particular, la ampliación del voto por correo, la habilitación de otras opciones de voto anticipado, incluyendo el voto electrónico, y la concreción de las causas de posibles aplazamientos de elecciones ya convocadas.

Barcelona, 13 de enero de 2021

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

