



LA GARANTIA DEL DRET DE SUFRAGI ACTIU EN LES ELECCIONS AL PARLAMENT DE FEBRER DE 2021 EN EL MARC DE L'ACTUAL PANDÈMIA

NOVEMBRE 2020

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

LA GARANTIA DEL
DRET DE SUFRAGI
ACTIU EN LES
ELECCIONS AL
PARLAMENT DE
FEBRER DE 2021 EN
EL MARC DE
L'ACTUAL
PANDÈMIA

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Novembre 2020

La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia. Novembre 2020

Maquetació: Síndic de Greuges

Foto de coberta: Parlament de Catalunya

ÍNDEX

I. INTRODUCCIÓ	5
II. EL DRET DE SUFRAGI DE LES PERSONES AMB TEST POSITIU DE COVID-19.....	7
III. VOT DELS RESIDENTS ABSENTS	11
IV. ELECCIONS EN TEMPS DE PANDÈMIA.....	13
V. SOBRE POSSIBLES REFORMES LEGISLATIVES.....	17
VI. SUSPENSIO O AJORNAMENT DE LES ELECCIONS.....	19
VII. COMISSIÓ DE VALORACIÓ DE GARANTIES DEL DRET DE VOT EN TEMPS DE PANDÈMIA.....	21
VIII. RECOMANACIONS.....	23
ANNEXOS.....	25
Annex 1. Vot domiciliari	25
Annex 2. Vot postal	29
Annex 3. Vot electrònic.....	33
Annex 4. Vot dels residents absents	35
Annex 5 Recomanacions del Síndic i la Comissió independent d'assessorament sobre la garantia del dret de sufragi actiu	37

I. INTRODUCCIÓ

L'Estatut de Catalunya estableix en l'article 7 les condicions per gaudir de la condició política de català i l'article 30 reconeix "el dret dels ciutadans de Catalunya a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants i, en concret, el dret a elegir llurs representants en els òrgans polítics representatius i a presentar-s'hi com a candidats, d'acord amb les condicions i els requisits que estableixen les lleis" (article 30.2).

El Síndic s'ha pronunciat en relació amb diferents assumptes que poden afectar l'exercici lliure del dret de participació i l'exercici del dret de sufragi en el marc dels darrers processos electorals a Catalunya i a l'Estat espanyol i, en concret, sobre els drets de participació política de la ciutadania i el dret de sufragi passiu, el dret a rebre i comunicar lliurement informació i per garantir la conformació d'una opinió política lliure, l'exercici del dret de vot per correspondència, tant des del territori de l'Estat com des de l'exterior, i sobre els drets de participació les persones amb discapacitat.

La pandèmia obliga a repensar molts dels procediments d'emissió del sufragi a fi que la salut i el dret de participació política puguin conjuminar-se de forma adequada. L'informe parteix d'anàlisis ja fetes per diversos òrgans, com ara la Comissió Jurídica Assessora (en endavant, CJA) o la unitat encarregada de la gestió electoral, adscrita al Departament d'Acció Exterior,

Relacions Institucionals i Transparència (en endavant, DAERIT). En termes generals, ambdós documents ofereixen reflexions encertades que el text es permet donar per reproduïdes.

És imprescindible tenir en compte la influència de la pandèmia sobre les condicions de celebració de les eleccions. Es tracta d'un dret fonamental per a la democràcia, el dret de vot, el sufragi universal. En aquest marc, l'informe analitza com garantir el dret de sufragi de les persones la mobilitat de les quals es vegi restringida pocs dies abans de la jornada electoral? Cal tenir en compte les imprecisions sobre la dimensió i els efectes de possible extensió i contagis de la COVID-19 i les seves conseqüències sobre la capacitat d'exercir el dret de vot. Així mateix, cal considerar el fet que fins al maig de 2021 estarà vigent l'estat d'alarma i que varien i poden variar les mesures previstes, com ara els confinaments territorials.

Atès que els terminis per al vot per correspondència ja s'hauran exhaurit, ens trobem davant de casos en què l'exclusió electoral esdevé un perill ben real. També s'analitza el cas de persones que, per diversos motius, no puguin accedir al vot per correspondència i el supòsit dels electors residents absents, sigui de forma temporal o permanent, i també l'activitat de campanya, la situació del personal que presta servei a les meses i les candidatures.

Finalment, atenent a l'evolució imprevisible de la pandèmia, no es pot descartar que les eleccions no puguin arribar a celebrar-se en la data inicialment prevista i, en aquesta situació, convé establir regles adequades sobre com cal procedir, tal com ha definit la 17a Conferència Europea d'Òrgans de Gestió Electoral, organitzada per la Comissió de Venècia els dies 12 i 13 de novembre de 2020 (en endavant, EMB).

II. EL DRET DE SUFRAGI DE LES PERSONES AMB TEST COVID-19 POSITIU

Hi ha certs col·lectius que, per diversos motius, poden quedar exclosos dels mecanismes previstos i no poder fer efectiu el seu dret de sufragi actiu. Aquesta situació afectaria, en termes generals, dos grups de persones.

En primer lloc, tal com ja va succeir tant a Galícia com al País Basc, els ciutadans amb un test positiu en el darrer tram del període electoral i, un cop exhaurits els terminis del vot per correspondència, no podien desplaçar-se fins als locals electorals corresponents ni tampoc tenien cap alternativa per emetre el seu vot ni participar a cap activitat electoral. En canvi, els contactes estrets estaven autoritzats a anar a votar i no els afectava el confinament perimetral existent en determinades zones. Aquesta qüestió també caldria replantejar-la amb els majors paràmetres de seguretat.

En segon lloc, diverses restriccions a la mobilitat poden dificultar que altres col·lectius facin efectiu el vot, sigui mitjançant el procediment postal ordinari ja previst en la legislació, sigui fins i tot amb el mecanisme excepcional aplicat a les eleccions basques i gallegues (acord JEC 56/2020, de 28 de maig). La situació podria afectar, a títol indicatiu, persones amb mobilitat reduïda, incloent-hi persones hospitalitzades, que no disposin o no estiguin familiaritzades amb l'ús de la signatura electrònica i no puguin, per tant, ni desplaçar-se a una oficina postal ni demanar el vot per correspondència de forma telemàtica. Aquesta situació abastaria, per exemple, certs usuaris de residències o establiments anàlegs en els quals s'estableixin limitacions de sortida.

A més, es troben en la mateixa situació les persones que tradicionalment requereixen un apoderament per tramitar el vot per correspondència. A començaments de juny la JEC entenia (acord 71/2020, de 3 de juny) que el nou procediment postal era suficient, però també reclamava informació constant i actualitzada per reavaluar la situació quan es considerés convenient. Així i tot, tant a

Galícia com a Euskadi va créixer l'abstenció, ja sigui per les dificultats sobrevingudes per la pandèmia, ja sigui per por dels contagis.

A continuació, s'exposen diversos mecanismes extraordinaris que podrien satisfer les necessitats d'aquests electors. Cada opció va acompanyada de l'anàlisi dels respectius pros i contres, tenint en compte tant la normativa com altres aspectes crucials en les operacions electorals.

(a) Franges horàries prioritàries

En aquesta modalitat, les persones amb prova positiva de COVID-19 haurien de desplaçar-se fins al col·legi electoral corresponent i, per evitar els riscos inherents que això comportaria, l'informe DAERIT proposa de prioritzar certes franges horàries. També s'hi determina que aquestes persones només podran sortir de casa durant 30 minuts amb la corresponent declaració responsable, que només podran dur a terme aquesta activitat i que la mesura només estarà disponible per als residents en la mateixa secció censal.

De tota manera, tot plegat es fa com a mera recomanació i, per tant, no s'impedeix que vagin a votar en qualsevol altra hora. De fet, es preveu l'existència de tres cues a l'entrada dels locals electorals, una per a persones vulnerables, una altra per a les persones amb un resultat positiu de COVID-19 i una tercera per a la resta, però no s'estableixen mesures de verificació. El compliment efectiu d'aquesta estratègia s'encomana al civisme i al seny dels ciutadans.

Així i tot, és una solució molt difícil d'aplicar. Com a elements negatius, cal considerar l'estigma que pot crear una cua COVID, i també les necessitats de protecció extrema que requeriran els membres de les meses on votin aquestes persones.

Es tracta lògicament d'una solució millor que la mera prohibició que es va aplicar tant a Galícia com al País Basc, tot i que ha de comptar amb el vist-i-plau de les autoritats sanitàries. En aquest sentit, pot ser útil

preveure altres opcions que, en cas necessari, s'implantessin de forma complementària o alternativa. Una de les més atractives és l'urna mòbil o vot domiciliari.

(b) Vot domiciliari

L'urna mòbil, o vot domiciliari, consisteix en el desplaçament per part de l'Administració electoral al lloc de residència del votant perquè aquest pugui fer efectiu el seu dret de sufragi. En contraposició a les modalitats remotes de votació, el vot domiciliari prova de mantenir les mateixes garanties que hi ha als col·legis electorals. En aquest sentit, l'emissió del sufragi es fa en presència d'una mesa electoral, amb la mateixa conformació que presenta als centres de votació, es disposen les mesures adequades perquè el vot s'emeti de forma secreta i s'obre el tràmit a la supervisió d'interventors o apoderats partidaris i, si escau, observadors electorals. Es tracta, en definitiva, de canviar el lloc mantenint el mateix procediment.

Igual que l'opció anterior consistent en franges horàries recomanades, el vot domiciliari aconsegueix satisfer les necessitats de les persones contagiades en els darrers dies del període electoral. A més, en contrast amb l'anterior, aquest mecanisme també té en compte les necessitats de les persones amb mobilitat reduïda.

Caldria condicionar l'aplicació d'aquestes mesures a la valoració de l'univers potencial de votants que l'haguessin d'utilitzar.

De tota manera, si es preveu l'opció de l'urna mòbil per a les properes eleccions catalanes hi ha si més no aspectes que cal considerar: el seu cost, la logística necessària per implantar aquest procediment i el marc normatiu. Cal assenyalar, a més, que la Comissió de Venècia el qualifica com "inescitable" i només planteja acceptar-lo amb mesures estrictes que garanteixin la integritat del procés, però en cas que es convoquin eleccions en una situació d'emergència la mateixa Comissió anima a articular "special means of participation for [...] vulnerable groups such as mobile ballot boxes".

Ambdós elements, logística i normativa, es desenvolupen en l'annex 1.

(c) Vot postal

El vot per correspondència per a residents a l'Estat espanyol (art. 72-73 LOREG) és d'especial utilitat a l'hora de maximitzar l'efectivitat del dret de sufragi, sobretot perquè no requereix motivacions específiques per fer-ne ús. A més, atenent a les xifres de les eleccions basques i gallegues, el notable augment del vot per correspondència sembla confirmar que es tracta d'un mecanisme adequat en un context de pandèmia. Es va produir un increment del 67,38% a Galícia i del 139,45% en el cas basc. També hi ha els mateixos indicadors en l'aspecte comparat, com es comprova, per exemple, en el cas dels Estats Units, on hi ha hagut un increment molt significatiu de les diverses modalitats de vot avançat, entre les quals hi ha el vot per correu.

Amb motiu de les eleccions basques i gallegues, es van autoritzar certes modificacions a la tramitació del vot per correspondència (acord JEC 56/2020, de 28 de maig), que, en vista de les restriccions de mobilitat, aspiraven a facilitar-ne l'ús. Mentre que les sol·licituds es van poder fer per via telemàtica, el lliurament de la documentació evitava qualsevol contacte entre l'operari postal i l'elector. Finalment, l'emissió del sufragi podia dur-se a terme en el mateix moment en què el votant rebia la documentació. Tot plegat sembla raonable i no hi hauria d'haver grans problemes perquè les mateixes mesures es repetissin en les eleccions catalanes. Cal parar una especial atenció, però, a diversos aspectes d'aquest nou procediment, tal com es desenvolupa en l'annex 2. I cal recordar que tant el DP com el SG van expressar dubtes seriosos sobre les garanties d'aquesta previsió.

De tota manera, seria erroni presumir que totes les persones potencialment afectades estaran en disposició d'utilitzar eines telemàtiques, sigui per completar l'apoderament sigui per la sol·licitud telemàtica del vot per correspondència ja esmentada anteriorment. És per això que, quan sigui estrictament indispensable, s'haurien de preveure visites dels notaris als corresponents llocs de residència per validar els apoderaments o, com ja s'ha recordat, que sigui el mateix carter el que s'hi atansi per recollir les peticions de vot

per correspondència. Així ho recordava, per exemple, el Govern basc en 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”.

Així mateix, en aquest punt cal fer referència al procediment que, després d’una decisió judicial a aquest efecte, la Junta Electoral Central va habilitar per als membres de les forces i els cossos de seguretat de l’Estat desplaçats de forma sobrevinguda a Catalunya a la tardor del 2019 (acord JEC 695/2019, 8 de Novembre). Aquestes persones van ser autoritzades a votar per correu fins i tot durant la mateixa jornada electoral i els seus sufragis, en contrast amb el que és habitual en el vot per correspondència, van ser inclosos en l’escrutini general, és a dir, el que té lloc uns dies després de la votació. Es tracta, com és obvi i reconegut per la mateixa Junta Electoral Central, d’un procediment “especialíssim” (acord JEC 91/2020 de 25 de juny) i, en ocasió de les eleccions basques i gallegues, la Junta va denegar la petició de tornar-lo a activar assenyalant que “no concurren las mismas circunstancias que permitirían aplicar” les mesures esmentades (acord JEC 127/2020, 9 de juliol). En l’annex 2

s’argumenta que les circumstàncies actuals no són tan diferents de les que hi havia en les eleccions generals de 2019.

(d) **Vot electrònic**

Catalunya disposa d’una llarga trajectòria en l’anàlisi i fins i tot en la pràctica del vot electrònic. Des de la primera prova pilot, que es remunta a les eleccions catalanes de 1995 ençà, hi ha hagut diversos assajos no vinculants, s’han emès informes sobre la seva factibilitat jurídica o tècnica i algunes administracions, com la universitària, l’utilitzen des de fa anys amb notable èxit. Cal afegir a tot plegat la presència d’aquest mecanisme en altres entorns, com els dels col·legis professionals o cambres de comerç, l’activitat d’importantes companyies que s’hi dediquen i també la tasca de grups acadèmics interdisciplinaris en la matèria.

En definitiva, pot afirmar-se que no es parteix de zero, però també és cert que hi ha altres factors que cal tenir en compte, com ara el marc temporal en què s’hauria d’aplicar, la necessitat de modificar la normativa vigent o l’absència de precedents vinculants en eleccions polítiques. Es tracta de tres factors que juguen clarament en contra de la possible utilització del vot electrònic, tot i que, tal com s’explica en l’annex 3, aquest mecanisme aportaria avantatges significatius a tot el procés electoral.

III. VOT DELS RESIDENTS ABSENTS

El vot dels catalans residents fora d'Espanya genera des de fa anys polèmiques recurrents, ja que el procediment actual en vigor no aconsegueix tramitar amb la rapidesa i l'eficàcia requerides totes les peticions de vot. A més, reformes com les del vot pregat van entorpir encara més les gestions i van reduir de forma notable la taxa de participació d'aquest col·lectiu.

I a tot plegat cal afegir-hi els importants condicionants causats per la pandèmia, que condiciona els enviaments postals i la distribució corresponent de la documentació electoral, tal com s'analitza en l'annex 4.

IV. ELECCIONS EN TEMPS DE PANDÈMIA

A continuació, es revisen diferents elements que cal tenir en compte per a l'organització exitosa de les eleccions en un context sanitari tan extraordinari com l'actual, sempre supeditant-ho a la decisió sanitària i constitucional sobre la possibilitat mateixa de celebrar les eleccions.

(a) Locals electorals

En vista de l'experiència basca i gallega, a hores d'ara no hi ha grans dubtes sobre les mesures necessàries en relació amb la selecció i el condicionament dels locals electorals. Es tracta, en primer lloc, d'una tasca que duen a terme els ajuntaments conjuntament amb les delegacions provincials de l'Oficina del Cens Electoral (OCE). S'haurà de fer una auditoria dels locals habituals i determinar quins poden seguir sent utilitzats en situació de pandèmia, quantes meses seran necessàries per evitar gernacions no recomanades des de l'òptica sanitària i localitzar, si escau, nous emplaçaments. Atenent a les experiències basca i gallega, tot plegat suposa un esforç institucional important que caldria endegar al més aviat possible.

Un cop determinats els locals, ja hi ha prou experiència acumulada per articular les mesures de prevenció necessàries, com ara rutes de circulació d'entrada i sortida, desinfecció i ventilació periòdiques, senyalització vertical i horitzontal o distribució d'elements individuals de protecció. La planificació d'una auditoria prèvia, la capacitació adequada del personal afectat i la realització de simulacres són, en termes generals, mesures suficients per aconseguir l'objectiu de dotar-se de locals amb les degudes condicions de seguretat. Evidentment també cal preveure despeses pressupostàries suplementàries, en la línia de l'estudi ja fet per la Generalitat de Catalunya, amb el detall de totes les qüestions que suposen despesa inesperada en les properes eleccions.

La Generalitat calcula que els costos es poden incrementar en vuit milions d'euros, aproximadament.

(b) Personal electoral

L'organització d'unes eleccions implica moltes persones amb rols diferents, com ara responsables de seguretat, neteja, comunicació o logística. A més, segons la normativa electoral catalana, algunes d'aquestes tasques són dutes a terme per individus triats a l'atzar que, arran dels seus nomenament, adquireixen el deure d'atendre les activitats que els han estat encomanades. No es tracta, doncs, d'una aportació voluntària i, de fet, no complir degudament tal deure suposa una infracció.

En vista de la situació excepcional causada per la pandèmia, hi ha si més no dos aspectes que cal considerar en relació amb la gestió dels recursos humans necessaris en una elecció: ampliació dels supòsits d'exempcions justificades i la renovació de l'estratègia de capacitació per donar resposta a situacions fins ara inèdites.

En primer lloc, els supòsits de baixa laboral, a la qual poden acollir-se tots les persones que col·laborin en les eleccions amb un vincle contractual, preveuran, com de fet ja es fa en qualsevol altre àmbit, els riscos afegits causats per la pandèmia i s'hauran d'aplicar les mesures correctives pertinents. Sens perjudici dels detalls procedimentals pertinents en dret laboral, aquestes mesures afecten la gran majoria de persones implicades en les eleccions, però resulten d'aplicació més sensible en els casos dels membres de les meses electorals o fins i tot en els de les respectives juntes electorals territorials.

Atès que no és senzill preveure quin escenari sanitari hi haurà a Catalunya el proper mes de febrer, i sabent que tampoc pot anticipar-se el grau de sensibilitat de la ciutadania enfront d'aquestes activitats, hi ha diverses mesures que poden impulsar-se ja des d'ara per mitigar efectes negatius. A més de les persones que ja estan excloses d'ofici, com les més grans de setanta anys, la legislació permet que, a partir de seixanta-cinc anys, es pugui renunciar durant la primera setmana després del nomenament (art. 26.2 LOREG). Seria recomanable, si

encara no es fa, que la notificació incorporés de forma destacada aquesta opció i que s'acompanyés, a més, de la corresponent informació sanitària perquè la persona afectada valorés els riscos derivats de la pandèmia.

D'altra banda, sobre la possibilitat d'afegir més suplents als dos ja previstos per la normativa vigent, l'Ajuntament de Folgoso del Caurel (Lugo) va preguntar a la Junta Electoral Central si seria admissible un sorteig supletori per resoldre els problemes crònics en la notificació dels interessats i la Junta Electoral Central va assenyalar que res "no 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" (Acord 125/2005, de 31 de març). Tot i l'ambigüitat del redactat, la Junta no sembla referir-se aquí als dos suplents ja previstos en la llei, que en tot cas són d'obligada existència i a qui s'ha de notificar, sinó a la incorporació d'un altre suplent per la impossibilitat d'informar els anteriors.

Tot i les òbvies diferències, s'obre la possibilitat que els sortejos municipals afegixin suplents suplementaris que mitiguin l'impacte de possibles renunciacions causades per la COVID-19. Cal observar que la Junta Electoral Central permet, en el cas esmentat de Lugo, que el consistori s'anticipi als habituals entrebancs en la conformació de la mesa.

En segon lloc, atesos el marge temporal més generós actualment existent i el fet de tenir ja dos precedents previs, podrien iniciar-se consultes amb la Junta Electoral Central per mirar d'actualitzar la instrucció ara per ara vigent sobre les causes d'exempció dels membres de les meses electorals. Es tracta de la Instrucció 6/2011, de 28 d'abril, que de fet ja ha estat esmenada tres cops els anys 2014, 2016 i 2018. Una actualització d'aquesta llista d'acord amb les particularitats de la pandèmia proporcionaria més seguretat jurídica i impediria eventuais resolucions divergents de diverses juntes electorals de zona.

Un cop triats tots els membres, cal organitzar-los perquè puguin oferir un servei eficaç durant la jornada electoral. En aquest sentit, malgrat que la capacitació del personal és un dels factors primordials en l'èxit de tot procés electoral, l'experiència catalana és força discreta i, en comparació amb programes ben ambiciosos existents en altres països, aquí els membres de les meses electorals reben únicament un manual en què se'ls indica les tasques a realitzar. Les autoritats electorals produeixen, a més, vídeos explicatius on aquestes activitats es representen de forma més amigable.

Es tracta d'una estratègia que ha donat fins ara bons resultats i no cal, per tant, capgirar-la, però els reptes plantejats per la pandèmia aconsellen reforçar tot l'apartat de capacitació i així es va fer, per exemple, en el cas del País Basc i Galícia. Mentre que els manuals van amb un annex amb instruccions precises sobre la COVID-19, també es van divulgar vídeos específics sobre les mesures particulars de prevenció sanitària que calia prendre en el si dels locals electorals.

Es tracta de mesures que convé mantenir, i fins i tot enfortir, de cara a les eleccions catalanes. En aquest sentit, a més de la documentació escrita i gràfica, convindria que, en contrast amb el que succeeix ara, els membres de meses electorals fossin convocats uns dies abans de la jornada de votació per confirmar la suficiència de la seva capacitació i procedir amb els simulacres que siguin necessaris. En aquest sentit, a Galícia hi va haver algun cas similar, però de forma aïllada i sense pretensions de comunicar-se amb el conjunt d'afectats. Altres mesures també podrien incloure l'habilitació d'eines de capacitació en línia.

(c) Informació al votant

La informació al votant representa una peça clau en l'èxit de qualsevol estratègia electoral i, en aquest cas, aquesta afirmació resulta ser fins i tot més certa, ja que els ciutadans es veuran segurament forçats a canviar, sigui molt o poc, els seus hàbits tradicionals a l'hora d'anar a votar. Pot tractar-se de qüestions menors, com el fet

de respectar el moviment intern en els col·legis electorals, però també podem trobar-nos amb aspectes més delicats, com ara el canvi d'ubicació dels col·legis.

En definitiva, cal que l'Administració electoral dissenyi una estratègia comunicativa que no pot consistir, per a aquestes eleccions, en una mera reiteració del que s'ha fet en comicis anteriors. Tant el Govern basc com el gallec, per exemple, van difondre productes adaptats al context de pandèmia i seria necessari aprofundir en aquesta dinàmica enriquint i modulant tant els missatges com els canals de comunicació. En vista dels percentatges de participació enregistrats a Galícia i el País Basc, on l'abstenció va augmentar entre 4,66 i 9,24 punts, respectivament, comparant amb les anteriors eleccions autonòmiques, cal parar una especial atenció que, com es recalca en l'informe DAERIT, la gent s'amoïni per un temor infundat i decideixi no anar a votar.

És necessari, a més, fixar-se en les xarxes socials i en la potencial disseminació de dades errònies que, en un procediment tan sensible com l'electoral, poden generar confusions difícils de revertir. Tant les plataformes socials com les entitats verificadores (*fact-checkers*) tenen un rol importantíssim en aquest camp, però cal que l'Administració pública concreti protocols conjunts d'actuació que evitin ensurts posteriors.

(d) Votació i escrutini

Tant la votació com l'escrutini es poden desenvolupar de forma similar a la tradicional tenint únicament en compte les mesures sanitàries pertinents en relació amb, entre altres factors, la utilització de locals adequats, la seva ventilació i desinfecció periòdica o la circulació de personal. Es tracta, en línies generals, d'aspectes ja assajats amb èxit tant a Galícia com al País Basc i que no haurien de comportar problemes més grossos, sempre que es duguin a terme les activitats preparatòries adequades.

Qui exerceix la responsabilitat última en el si de cada mesa és el mateix president i, fins i tot, les forces policials estan concebudes per prestar-li l'auxili que

necessiti. D'altra banda, els presidents de la mesa, com a integrants de l'Administració electoral, resten sotmesos a les indicacions que puguin rebre d'òrgans electorals superiors.

Tot i que no cal anticipar escenaris greus de conflicte derivats del compliment de la normativa sanitària, el responsable específic a aquests efectes en cada local ha de tenir en compte la distribució de competències en matèria de gestió electoral. Per tant, podrien articular-se els protocols de comunicació adequats, si s'escau amb les respectives juntes electores de zona, per solucionar de forma expedita qualsevol malentès.

(e) Vot preparat

Tant el Govern basc (art. 6.4/Ordre 25 de Juny, *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria*, 129 / 2585, 2 de juliol; vid. també Eusko Jaularitza, 2020a) com el gallec (art. 4.1 / Ordre 29 de maig; *Diario Oficial de Galicia*, 30 de maig de 2020, 104, p. 21769) van recomanar que els electors portessin el vot ja preparat des de casa, la qual cosa ajudaria a evitar riscos en el col·legi electoral, però cal advertir que aquesta mesura va ser contestada per certs partits polítics, concretament set a Galícia i dos al País Basc. Atès que la Junta Electoral Central la va avalar, podria aplicar-se a les eleccions catalanes, però seria bo no ignorar els arguments sobre els quals es fonamentaven les crítiques esmentades.

És aconsellable que l'Administració remeti per correu tota la documentació pertinent o, si es denega aquesta possibilitat, que el material estigui disponible en centres propers a la població, com ara els ajuntaments, durant els dies anteriors a la jornada de votació.

(f) La campanya electoral

El procediment electoral no afecta només la jornada de votació i posterior escrutini, sinó que abasta moltes altres activitats. Algunes poden incloure's en la categoria d'actes administratius electorals, com ara la inscripció de candidatures o l'exposició del cens electoral, però altres corresponen als

mateixos partits polítics, que, en legítim ús dels seus drets, desenvolupen accions de format divers amb la finalitat de donar a conèixer el seu programa polític i guanyar adhesions entre la ciutadania. És el que s'anomena *campanya electoral* i, si ens atenem al període oficial, té lloc durant dues setmanes (art. 51 LOREG).

Cal esmentar la proposta basca d'escurçar a una setmana la campanya electoral. Es tracta d'una iniciativa impulsada pel mateix Govern basc i a la qual donaven suport certs partits. La proposta mirava de reduir els riscos sanitaris, però, atès que no s'havia procedit a cap canvi normatiu, l'aplicació d'aquesta mesura depenia d'un pacte entre els partits polítics que permetés no fer servir tot el període oficial previst en la legislació. Malgrat que aquest acord no es va arribar a produir, i que els partits van seguir utilitzant les dues setmanes, la proposta inicial podria estudiar-se per impulsar un pacte similar a Catalunya.

D'altra banda, en l'àmbit normatiu, tant la durada de quinze dies (art. 51.2 LOREG) com el fet d'acabar-se a les zero hores del dia immediatament anterior a la votació (art. 51.3 LOREG) són indisponibles per a les comunitats autònomes. Així doncs, escurçar la campanya de forma ja plenament oficial hauria d'implicar la intervenció de les Corts Generals.

Més enllà de la durada, la pandèmia pot afectar seriosament la socialització política, atès que els partits polítics hauran de trobar fórmules innovadores per poder fer arribar els seus missatges a l'electorat. Mentre que a Galícia o al País Basc la campanya es va desenvolupar un cop aixecat l'estat d'alarma i sense confinament domiciliari, a hores d'ara no hi ha cap previsió fiable de la situació a

Catalunya a començaments de febrer i, en tot cas, sembla que es durà a terme sota estat d'alarma i les seves condicions.

Situant-se en el pitjor dels escenaris, tota la campanya hauria de traslladar-se als mitjans telemàtics i quedarien excloses tot tipus de trobades, fins i tot aquelles en què es prenguessin les mesures sanitàries adequades. Mentre que cada cop són més nombrosos els casos d'eleccions celebrades en unes limitacions més o menys importants de moviments i reunions, uns comicis organitzats sota confinaments domiciliaris i/o territorials susciten dubtes sobre com quedarien les activitats dels partits i, en definitiva, l'entorn necessari perquè unes eleccions puguin dur-se a terme. En aquest sentit, tant a Galícia com al País Basc ja es va entendre, a mitjan març, que la situació aleshores vigent, que era de confinament domiciliari rigorós, era incompatible amb la celebració d'unes eleccions.

De tota manera, sigui quina sigui la situació, cal preveure un ús intensificat de la campanya digital i, en conseqüència, noves formes d'interacció política que també poden afectar, i no sempre positivament, el procés de socialització política. Seria recomanable, en aquest sentit, preveure anàlisis que copsin les diverses dimensions d'aquest fenomen. També caldria arribar a acords amb les principals plataformes digitals per mitigar els casos de desinformació. L'exemple mexicà de 2018, en què l'autoritat electoral va signar acords de col·laboració amb Twitter, Facebook i Google, pot ser especialment útil com a referent a considerar, ja que permetia contrarestar, amb missatges destacats de caràcter institucional a les mateixes plataformes, informacions esbiaixades sobre el procés electoral.

V. SOBRE POSSIBLES REFORMES LEGISLATIVES

L'informe ha analitzat fins ara diverses propostes i algunes comportarien reformes legislatives, sigui en l'àmbit català o estatal. Mentre que en el segon cas hi hauria prou temps per dur a terme els tràmits necessaris, una llei catalana necessitaria ésser aprovada abans de la dissolució del Parlament, que sembla prevista per al proper mes de desembre, i cal tenir en compte que una eventual sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries (CGE) retardaria el procés, si més no una setmana, ja que, en cas d'emprar el procediment de lectura única, que és ara per ara l'opció més viable, s'hi aplicaria un "termini de set dies a comptar de la recepció de la sol·licitud" (art. 26 bis Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries).

En relació amb la conveniència d'utilitzar un procediment legislatiu especial com el de lectura única, cal fer esment, en primer lloc, que la regulació del règim electoral a Catalunya (art. 56.2 EAC) té un caràcter de llei de desenvolupament bàsic (art. 62 EAC) i el Consell de Garanties Estatutàries no considera oportú que aspectes nuclears

d'aquestes matèries es tramitin per via de lectura única. Mentre que a l'hora de valorar la reforma del Reglament, acceptava la lectura única per "algun aspecte puntual i acordat" (Dictamen CGE 7/2017), un any més tard entenia que la reforma proposada de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, no "pot ser valorada com un aspecte no nuclear d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut que faci possible eludir les característiques específiques i els tràmits propis d'aquesta tipologia de lleis" (Dictamen CGE 1/2018).

Sigui com sigui, el Tribunal Constitucional, amb precedents molt significatius com la segona reforma constitucional, aporta més flexibilitat als expedients en lectura única, ja 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. SUSPENSÍO O AJORNAMENT DE LES ELECCIONS

Cancel·lar unes eleccions ja convocades pot arribar a ser necessari atenent les limitacions causades per la pandèmia i, de fet, ja hi ha diversos referents comparats en aquest sentit. En el cas espanyol, tant Galícia com el País Basc van suspendre les eleccions un cop proclamat l'estat d'alarma a mitjan març, i les eleccions finalment celebrades el 12 de juliol van respondre a una nova convocatòria en la qual es van dur a terme els tràmits previstos a tot el procés electoral. Cal recordar, per exemple, que el març les candidatures ja havien estat proclamades i aquest tràmit es va tornar a repetir, amb els mateixos o diferents candidats, uns mesos més tard.

Altres països han tingut experiències similars, com ara Macedònia del Nord o França. Mentre que en el primer cas també es van aturar els tràmits electorals a la primavera, la diferència rau en el fet que després van continuar en el punt on s'havien suspès sense haver de repetir tot el procediment. A França la segona ronda de les eleccions municipals es va haver d'ajornar.

Resulta raonable, doncs, que, davant de certs escenaris, les autoritats electorals optin per ajornar, o fins i tot per anul·lar, una convocatòria ja en marxa i, de fet, la Comissió de Venècia ho preveu de forma expressa en les recomanacions sobre l'impacte de la pandèmia sobre els processos electorals, "especially if the free movement or access to information is widely limited". El principi de proporcionalitat és, sens dubte, el mot d'ordre per determinar si convé ajornar les eleccions, i per quant de temps, o mantenir-les en circumstàncies que poden enterbolir una dinàmica ordinària de participació política.

Es tracta, en tot cas, d'una decisió molt sensible que s'ha de prendre tenint un compte, si més no, el consens polític, els fets que condueixen a una decisió d'aquest tenor, la distribució de facultats normatives aplicables al cas i, en general, la legitimitat del conjunt del procés.

És primordial, en aquest sentit, allunyar qualsevol sospita que la decisió pugui estar causada per càlculs partidistes i, a aquest efecte, pot ser especialment útil impulsar un diàleg obert amb les diferents candidatures en què es determini de manera anticipada una llista de factors que, en cas de donar-se, causarien de forma automàtica l'ajornament electoral. Atenent a l'experiència ja acumulada en diverses convocatòries, aquest pacte no presenta obstacles objectius més enllà dels possibles recels dels mateixos actors o de la dificultat de vincular els índexs de la pandèmia a la factibilitat de les eleccions. A títol indicatiu, caldria considerar les condicions en què es desenvolupa la campanya i, especialment, l'existència de confinaments domiciliaris, sigui en l'àmbit català o d'abast inferior.

Per exemple, en els casos gallec i basc, la cancel·lació es produeix quan està en vigor un confinament domiciliari rigorós que impedia gairebé tot esdeveniment col·lectiu, però la situació a Catalunya pot variar entre aquest escenari extrem i d'altres en què, sense haver recuperat la normalitat, segueixi havent-hi importants limitacions a la mobilitat i a les trobades. Un altre cop, els casos gallec i basc demostren que, amb matisos importants, com ara l'exclusió de certs electors, els comicis poden celebrar-se en un escenari de pandèmia semicontrolada i l'experiència comparada reforça aquesta conclusió.

Seria bo, en aquest sentit, que es determinés, amb el màxim consens social i polític possible, quins llindars, en termes sobretot de mobilitat col·lectiva i nombre persones afectades per la pandèmia, haurien d'aplicar-se per procedir a una desconvocatòria electoral. Cal recordar, per exemple, que els mateixos decrets basc i gallec ja preveïen una segon ajornament en cas d'empitjorament de les condicions.

Hi ha, però, el perill que no sigui factible assolir aquest consens polític i aleshores les autoritats electorals igualment hauran de prendre les decisions corresponents, amb el retiment de comptes pertinent. En aquest

sentit, les experiències basca i gallega van revelar l'existència d'una llacuna jurídica, atès que l'ordenament no preveu de forma explícita que una convocatòria electoral pugui aturar-se, llevat de casos de força major que afecten només aspectes concrets del procediment, com ara la mateixa votació o l'escrutini (arts. 84.2 i 95 LOREG).

Més enllà dels dubtes jurídics que genera la situació, els casos basc i gallec es van resoldre mitjançant decrets emesos per ambdós governs que derogaven els decrets que setmanes enrere havien convocat les eleccions. No hi va haver impugnacions i ambdues resolucions van ser sotmeses a la consideració de les respectives juntes electorals, que van emetre un parer favorable. Pot preveure's un escenari similar a Catalunya sense descartar, però, recursos judicials que puguin posar en qüestió la legalitat d'aquests decrets i que rebin, a més, aval jurisdiccional. Es crearia aleshores una situació jurídicament complexa.

Tot plegat aconsella, doncs, preveure les pitjors situacions i, seguint els advertiments

de la Junta Electoral Central, endegar ja ara les reformes oportunes, fins i tot en llei orgànica, perquè qualsevol dubte sobre les facultats d'ajornament electoral i la corresponent distribució de competències quedi esvaït. Cal notar que, segons la Comissió de Venècia, "a provision either in the constitution or organic law (e.g. electoral law) foreseeing a postponement should be included".

El document de la Comissió de venècia (EMB) manté que "political dialogue is key" i planteja "to ensure proper risk-based analysis planning". Manté que es tingui en compte la protecció de la salut, però també la de l'exercici efectiu dels drets electorals incloent-hi el dret a formar-se l'opinió de cadascú abans de votar.

El Síndic recomana un acord bàsic de tots els subjectes participants en la contesa electoral i com més aviat i inclusiu millor. Caldria que es valorés el grau potencial de garanties per als votants al febrer, o de la conveniència d'ajornar les eleccions cap a l'estiu de 2021, quan les previsions epidemiològiques podrien haver millorat.

VII. COMISSIÓ DE VALORACIÓ DE GARANTIES DEL DRET DE VOT EN TEMPS DE PANDÈMIA

D'acord amb les anteriors consideracions, el Síndic recomana la creació d'una comissió composta per persones independents, expertes en l'àmbit de la salut i el dret electoral i constitucional, que avaluï els indicadors epidemiològics i les mesures de restricció de la mobilitat vigents en les properes setmanes i que, a partir de la consideració del dret fonamental al sufragi actiu que té tota la ciutadania de Catalunya, elabori un dictamen abans del 15 de gener de 2021, relatiu a la conveniència o no de

celebrar les eleccions al Parlament de Catalunya previstes per al 14 de febrer de 2021.

Per això, s'ha d'analitzar, a partir de l'estudi, indicadors, suport i assessorament de persones expertes, independents, d'àmbit nacional i internacional, constituïda ad hoc. I aquesta decisió de possible ajornament s'hauria de prendre en una data predeterminada, que, a parer del Síndic, no pot anar més enllà del 15 de gener.

VIII. RECOMANACIONS

Tal com es va avançar el 10 de novembre, el Síndic recomana:

1. Acord bàsic sobre la celebració de les eleccions

Cal preveure i establir un mecanisme legal que emmarqui la celebració del procés electoral que sigui fruit d'un gran acord de país en què es comprometin conjuntament, per poder arribar a un acord, el Govern de Catalunya i el conjunt de les candidatures dels partits polítics que concorren a les eleccions.

Aquest mecanisme hauria de recollir l'acord dels diferents agents del procés electoral per fixar uns criteris objectius, sanitaris i constitucionals, per decidir si, arribades les dates d'inici de la campanya electoral, o més endavant si s'escau, es donen les condicions per continuar amb el procés electoral o si cal procedir a un ajornament.

Caldria fixar les bases de les que es proposen com a mesures normatives extraordinàries per garantir, al màxim possible, el dret de vot de totes les persones amb dret de sufragi actiu i minimitzar l'afectació del dret per les situacions de salut, confinament i aïllament que puguin afectar una part de la ciutadania en les dates dels comicis.

2. Decrets de convocatòria i possible ajornament

El decret de convocatòria electoral és competència governamental.

Ara bé, en la hipòtesi d'ajornament d'eleccions, la decisió hauria de venir avalada per un ampli consens, amb consideració del dictamen elaborat pel grup d'experts. Al País Basc i Galícia ho van fer per decret els respectius presidents.

3. Competències de la Generalitat de Catalunya i mesures legislatives i interpretatives

Catalunya no disposa de llei electoral pròpia, raó per la qual les eleccions al Parlament

de Catalunya estan regides directament per la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG). Cal explorar si es pot fer un treball legislatiu immediat.

L'adaptació a un escenari que a hores d'ara és imprevisible, com és el de la situació de la pandèmia el 14 de febrer de 2021, requeriria alguns canvis legislatius i pràctics.

a) Mitjançant la promulgació d'una llei catalana electoral de caràcter parcial, cosa que hauria de succeir ràpidament i, per tant, per tràmit de lectura única i urgència, es podria:

- Crear una junta electoral provisional de Catalunya, com a rectora dels comicis, amb independència de la competència de la Junta Electoral Central.

- Preveure la possibilitat d'establir diverses jornades de votació, cosa que podria permetre celebrar aquests comicis en dues jornades consecutives.

- La Llei electoral ja preveu que cada membre de la mesa tingui dos suplents. Enguany, es podria considerar la necessitat de preveure'n un tercer.

b) Una interpretació extensiva de la LOREG permetria fer altres ajustos que segurament seran necessaris per garantir el màxim respecte del dret de sufragi actiu de tota la ciutadania.

- Estudiar i demanar l'ampliació dels terminis de sol·licitud del vot per correu.

- Estudiar si hi ha mecanismes de vot domiciliari o urna mòbil en què l'Administració electoral es desplaci al lloc de residència del votant perquè pugui fer efectiu el seu dret de sufragi.

- La campanya electoral podria ser molt menys presencial que les campanyes tradicionals. Caldrà regular amb precisió quins actes es poden celebrar i en quines condicions i les mesures de prevenció necessàries, i també ampliar les vies de comunicació electoral a través de mitjans audiovisuals públics.

4. Informació, publicitat i formació

En qualsevol dels escenaris descrits anteriorment, el Govern de Catalunya ha de fer una àmplia campanya formativa i informativa a tota la ciutadania sobre les circumstàncies en què se celebraran les eleccions, els ajustos que s'hagin de posar en pràctica, foment del vot per correu, etc.

Caldria supeditar la decisió d'un possible ajornament a la valoració dels paràmetres i els indicadors prèviament acordats, així com al compliment de les previsions legals indicades en l'informe. No seria recomanable prendre aquesta decisió més tard del 15 de gener de 2021.

5. Dictamen de la Comissió de Valoració sobre les Garanties del Dret de Vot

A partir de l'acord bàsic esmentat en la recomanació n. 1, caldria constituir la Comissió de Valoració sobre les Garanties del Dret de Vot, amb l'objectiu d'un dictamen que prevegi els indicadors esmentats.

Així mateix, cal recordar que la XII Legislatura acaba al desembre de 2021 i que, si el Parlament ho decideix mitjançant la majoria prevista estatutàriament, hi ha la possibilitat d'investir un president o presidenta de la Generalitat.

ANNEXOS

ANNEX 1. VOT DOMICILIARI

En relació amb la **logística**, a primer cop d'ull es detecten un seguit d'ajustos necessaris des del punt de vista de la custòdia de la documentació electoral, els desplaçaments, la coordinació amb els electors, els equips de protecció sanitària o altres mesures similars. En termes generals, la majoria de factors no suposen complicacions enormes, però n'hi ha dos almenys que cal tenir especialment en compte. Ens referim a les mesures de protecció sanitària en aquestes visites domiciliàries i al nombre total de persones a les quals s'oferiria aquest mecanisme de votació.

En relació amb el primer element, qualsevol interacció amb persones amb un test positiu per COVID-19 s'ha de fer amb la màxima cautela, però hi ha casos, com el de Macedònia del Nord, en què el vot domiciliari s'ha dut amb èxit utilitzant els equips individuals de protecció adients.

Seguidament, en relació amb el nombre total d'afectats, al País Basc i a Galícia, per exemple, el vot domiciliari podria haver resolt les queixes dels ciutadans als quals s'havia prohibit desplaçar-se fins al col·legi electoral, però cal parar atenció al fet que els comicis es van dur a terme en un moment relativament tranquil d'expansió de la pandèmia, que els afectats representaven només uns quants centenars d'electors i que a més a més es trobaven concentrats en certes zones, com ara A Mariña, a Galícia, o Ordizia, en el cas basc.

D'altra banda, si ens fixem en alguns casos que s'han comparat, Macedònia del Nord, al qual ja hem fet referència, va fer efectiu el vot domiciliari el dia anterior a la jornada electoral, però el nombre d'afectats, o almenys de sol·licitants, tampoc no va ser realment gaire significatiu.

Tornant el cas català, resulta impossible a hores d'ara anticipar quina serà la situació epidemiològica a mitjans de febrer i, com a conseqüència, quants electors requeririen aquest vot domiciliari per fer efectiu el seu dret de sufragi. Sigui com sigui, prenent

com a referència les xifres actuals, amb milers de casos diaris, el nombre total podria ser significativament superior al de Galícia o el País Basc. Es tracta, per tant, d'un mecanisme que, en cas que fos acceptat, hauria de preveure's amb una flexibilitat suficient per ajustar-lo al nombre final de persones afectades. Cal tenir en compte, entre altres factors, que els membres de les meses electorals serien responsables tant del vot tradicional al centre electoral com del domiciliari.

Els paràgrafs següents analitzen el marc normatiu que seria aplicable al vot domiciliari. S'hi defensa que l'ordenament vigent permetria aplicar-lo sense necessitat de reformes legislatives, llevat que es vulgui, o resulti imperatiu, adaptar l'horari de votació.

Cal partir, en primer lloc, del fet que la legislació actual no preveu explícitament el vot domiciliari com a mecanisme de sufragi. És més, les sentències del Tribunal Constitucional 13/2009 i 40/2011, en un context molt diferent al nostre, s'hi han pronunciat en contra. Més enllà del vot per correspondència, la LOREG només reconeix l'emissió del sufragi en un "local electoral", que sempre s'ha entès com un centre habilitat perquè totes les persones que integren les llistes electorals corresponents puguin emetre el seu sufragi. A més a més, la LOREG és força detallista a l'hora de determinar emplaçaments, horaris i altres paràmetres de certa importància si es volgués emprar el vot domiciliari.

Sigui com sigui, com es veurà tot seguit, el tenor literal de la legislació electoral no ho impedeix. Certament, la interpretació utilitzada fins ara no ho ha tingut en compte i tampoc no estava segurament en la ment dels legisladors, però la literalitat de la normativa dona un cert marge que, atenent a les circumstàncies excepcionals causades per la pandèmia, podria explorar-se. En aquest sentit, trobem els principals reptes en la regulació dels locals electorals.

L'article 24 de la LOREG encomana a les delegacions provincials de l'Oficina del Cens Electoral (OCE) la determinació dels locals on es duran a terme les votacions. Aquesta activitat es duu a terme amb la cooperació dels ajuntament i un cop fixades tant les seccions electorals com les meses que hi haurà en cada secció.

Com és raonable, fins ara les delegacions han complert aquest encàrrec amb la confecció d'una llista d'adreces a les quals s'assignaven les meses electorals i que, en termes generals, corresponien a locals públics, posats a disposició majoritàriament per les diverses administracions públiques. Ara bé, res no sembla impedir que les delegacions també habilitin com a local electoral el domicili d'electors que, pel fet d'estar afectats per la COVID-19, es vegin impossibilitats d'atansar-se fins al col·legi electoral ordinari. Aquests domicilis tindrien la consideració de locals electorals mentre durés el tràmit. No caldria tampoc que les delegacions de l'OCE establissin una llista detallada de tots els locals, la qual cosa és feixuga i poc útil, ja que poden haver-hi persones que es contagiïn fins al darrer minut, sinó que n'hi hauria prou amb una fórmula oberta segons la qual, atenent a les circumstàncies especialíssimes, els domicilis de les persones encomanades tindrien, a l'efecte d'aquests comicis, la consideració de local electoral per a l'emissió del sufragi de les persones afectades en cada cas.

Es tracta evidentment d'una interpretació creativa que s'aparta de les nocions habitualment acceptades per local electoral, però no sembla que el que es proposa forci la literalitat fins al punt de poder ser qualificat de frau de llei. No es pretén, en primer lloc, ignorar la finalitat de la normativa, sinó que la proposta prova més aviat d'enfortir-la, és a dir, de garantir la màxima participació dels ciutadans, que és el que la legislació electoral preserva.

El fet que els domicilis particulars no hagin estat considerats fins ara com a locals electorals tampoc no ha de representar cap impediment en abstracte, ja que la legislació no ho impedeix explícitament ni tampoc sembla que, complint certes condicions, hi hagi d'altres factors col·laterals que ho desaconsellin. En

aquest sentit, la normativa reglamentària es refereix únicament al fet que els locals han de ser "preferentment de titularitat pública" (art. 1 RD 605/1999, de regulació complementària dels processos electorals). Cal tenir en compte, a més a més, que certs països, com Mèxic, acostumen a utilitzar domicilis particulars per acostar al màxim les meses al lloc de residència dels ciutadans. El cas que aquí es planteja seria diferent, però prou justificat per una conjuntura extraordinària.

D'altra banda, l'article 23.6 de la LOREG indica que les meses "s'han de situar preferentment en habitacions separades dins la mateixa edificació", però aquest incís es refereix al cas en què, atenent al nombre d'electors, sigui necessari habilitar més d'una mesa per secció electoral. Aquí es planteja, en canvi, una hipòtesi diferent, en utilitzar diversos locals electorals adscrits a una única mesa electoral. No hi hauria, doncs, unes meses electorals per al procediment ordinari de votació i unes altres per al vot domiciliari. Hi hauria una única mesa, amb un local principal i d'altres de suplementaris. Si calgués, en funció del nombre d'inscrits en la secció electoral, s'aplicaria l'article 23.6 de la LOREG i s'habilitaria una segona mesa, que estaria ubicada preferentment al mateix indret que la primera.

Finalment, a l'hora de determinar on s'ha de dur a terme la constitució de la mesa, la LOREG assenyala que es farà en el "local corresponent" (art. 80 LOREG), és a dir, l'indret que assenyalaria a aquest efecte la delegació de l'OCE i que correspondria al lloc on es desenvoluparia el gruix de les operacions electorals, però no totes. La proposta de vot domiciliari és del tot compatible amb aquest tràmit, ja que, mentre que les meses podrien seguir constituint-se en els emplaçaments habituals, s'habilitarien altres "locals electorals" on les persones positives per COVID-19 podrien votar.

En relació amb el material electoral, cal recordar que el vot domiciliari s'ha de dur a terme amb les mateixes garanties que la resta de vot presencial i, en aquest sentit, caldrà disposar dels elements habituals a aquest efecte com ara, entre d'altres, urnes, paperetes, llistes de votants i, sobretot,

mampares de protecció (art. 81.1 LOREG). Tot plegat ha d'ajustar-se als models normalitzats aprovats per l'Administració (art. 81.3 LOREG). A més a més, "si falta qualsevol d'aquests elements en el local electoral, a l'hora assenyalada per a la constitució de la mesa o en qualsevol moment posterior", caldrà demanar-ne per poder continuar votant.

Mentre que urnes, paperetes i altres elements similars serien traslladats des del local principal als domicilis per la mateixa mesa, les cabines de votació no poden moure's amb tanta facilitat. Caldria, doncs, que l'Administració electoral regulés dos models de mampares protectores. Unes podrien ser les que ja s'utilitzen de manera recurrent en les successives convocatòries electorals, tot i que, seguint les pautes sanitàries aplicades tant a Galícia com al País Basc, caldria suprimir-ne el cortinatge. A més a més, i a l'efecte del vot domiciliari, hi ha un segon model de cabina de votació molt més senzill i sobretot apte tant per ser transportat com per ser desplegat diverses vegades i en indrets diferents durant les hores de votació. En vista de la logística electoral comparada, en què les cabines catalanes actuals es troben entre les més feixugues, pot idear-se'n un nou model que, basant-se fonamentalment en cartonatge, tingui el mateix efecte, es a dir, asseguri el secret de la votació.

Des del punt de vista teòric, la limitació d'entrada als "locals de les seccions electorals" (art. 91 LOREG) podria plantejar certs problemes ja que, seguint la normativa vigent, els actors que hi estan convidats són, entre d'altres, els candidats i representants de candidatura, apoderats, interventors, notaris, membres de les juntes electorals o jutges d'instrucció. Pel que fa als electors, únicament poden ser-hi els de la secció electoral corresponent. Tot i ser cert que en un domicili poden trobar-se persones que no formarien part d'aquests grups, la literalitat del precepte podria complir-se si l'emissió del vot es fa o bé en una de les habitacions del domicili o bé en un indret especialment condicionat on, tenint la consideració de local electoral, s'hi aplicarien fil per randa les exigències esmentades. Similars apreciacions serien també vàlides per als poders de policia que

pertoquen al president de la mesa electoral (art. 91 LOREG), al manteniment de l'ordre per part de la policia (art. 92 LOREG) o al fet de vetllar per l'absència de propaganda electoral o d'altres elements anàlegs en les immediacions del local (art. 93 LOREG).

La resta de mencions que la LOREG fa a la categoria de **local electoral** no representarien cap entrebanc per fer una extensió d'aquesta categoria a domicilis particulars. A títol indicatiu, quan la llei es refereix a fixar els resultats a l'exterior del local electoral (art. 98 LOREG), cal entendre que és l'indret on es duu a terme l'escrutini i que, en el nostre cas, seria el local electoral habitual. De fet, tant la constitució de la mesa electoral (art. 80, 82 i 83 LOREG) com l'escrutini (art. 95 i s. LOREG) es farien en el local habitual i seguint les indicacions de la legislació actualment vigent.

Restava finalment determinar com aplicar el vot domiciliari en el marc dels horaris establerts per la legislació electoral. És sabut, en aquest sentit, que la LOREG fixa l'inici de la votació a les nou del matí i l'allarga, de forma ininterrompuda, fins a les vuit del vespre (art. 84.1 i 88.1 LOREG). També és cert, però, que cap d'aquests preceptes s'inclou en el catàleg d'articles indisponibles per a les comunitats autònomes en virtut de la disposició addicional primera, apartat segon, de la mateixa LOREG. En conseqüència, si s'estima necessari, una llei electoral catalana podria variar l'horari de votació habilitant franges específiques en les quals es procediria al vot domiciliari. Pot pensar-se, per exemple, en una ampliació de dues hores, fins a les 10 de la nit, i en la implantació d'una franja al migdia, de dues a quatre de la tarda, en la qual els membres de la mesa electoral i la resta de personal autoritzat acudirien als domicilis prèviament identificats a aquest efecte. També es podria habilitar més d'un dia de votació, tot i que l'informe DAERIT ho descarta, entre altres motius, pels costos econòmics que comportaria.

Si l'ampliació horària no es considera oportuna, el vot domiciliari tindria lloc durant els horaris fixats en la LOREG i hi hauria en aquest cas alguna franja en què la mesa electoral hauria de desplaçar-se als domicilis afectats. Durant aquesta

franja, el local electoral principal restaria inactiu. Cal tenir en compte, a més a més, que, en la disponibilitat horària actual, el nombre de persones a les quals es podria visitar seria forçosament reduït.

Finalment, a l'hora de comparar els procediments de vot domiciliari amb d'altres, com el vot per correspondència, paga la pena fer palès que el primer té amb el gran avantatge de no haver de produir noves llistes de votants. Mentre que el vot per correspondència necessita en algun moment

identificar quins dels electors d'una mesa ja l'han sol·licitat, a fi d'evitar un eventual vot múltiple, les urnes mòbils no ho requereixen, ja que s'utilitzaria la mateixa llista, sigui als domicilis o al local electoral principal. Cal pensar, a més a més, que aquest factor té una certa incidència en els terminis electorals ja que, en el cas del vot per correspondència, l'Administració necessita un temps prudencial per processar les sol·licituds de vot per correu i incloure les anotacions corresponents en cadascuna de les llistes de votants de les meses afectades.

ANNEX 2. VOT POSTAL

El primer pas del vot postal consisteix en la sol·licitud per part de l'elector de l'ús del vot per correspondència, i la novetat rau en el fet que es permet fer-ho per via telemàtica, concretament “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” (Acord JEC 56/2020, de 28 de maig).

Mentre que l'informe DAERIT recomana fer servir aquesta modalitat i sol·licita que s'admeti el protocol d'autenticació IDcat, cal recordar que la JEC va rebutjar una petició gallega d'emprar els sistemes “cl@ve” i “Chave365” atès que, segons l'informe corresponent de Correos, “comportaría diferentes inconvenientes de índole técnica” (Acord JEC 79/2020, 3 de juny). En aquest sentit, seria imprescindible encetar un treball tècnic conjunt entre aquest ens i la Generalitat per avaluar la factibilitat d'emprar diversos mecanismes d'autenticació més enllà dels que ja estan acceptats. Qualsevol ampliació dels mitjans és altament recomanable, ja que donaria accés a un nombre més elevat d'electors, tot i que aquests eventuais nous mecanismes han de proporcionar una fiabilitat en l'autenticació anàloga a la que ofereixen els sistemes ja admesos. No fer-ho així afebliria els controls d'identitat necessaris en tot el procés electoral i, de forma particular, en el vot remot, com és el cas.

De tota manera, sempre quedaria la possibilitat que Correos recollís personalment la sol·licitud, com de fet ja va demanar el govern basc. De la mateixa manera que es fa a l'hora del lliurament de la documentació de vot i fins i tot de l'emissió del sufragi, serien els operaris postals els que es desplaçarien fins als domicilis respectius i farien efectiu el primer procés d'identificació previst per la LOREG. Tot i les evidents diferències, convé recordar que l'Administració postal ja segueix aquestes pautes tant en el cas del vot de les persones empresonades (vegeu, per a les eleccions que es convoquen enguany, l'obligació setena de l'annex de

l'Ordre PCM/207/2020, de 9 de març) com significativament també en els supòsits d'arrestos domiciliaris (Acord JEC 100/2014, de 8 de maig). El desplaçament dels operaris postals als domicilis corresponents no seria, per tant, una novetat com a tal, sinó que només s'estaria afegint un supòsit a un procediment que ja està acceptat per a altres col·lectius.

Caldria certament comptar amb el dispositiu logístic adient en funció d'un nombre de sol·licituds probablement més elevat que en les darreres eleccions i amb un procés de tramitació més recargolat. Podria, a més a més, oferir-se aquest procediment de forma prioritària, o fins i tot exclusiva, als col·lectius que realment ho necessiten en veure limitada la seva mobilitat. Ens referim, per exemple, a les persones incapacitades d'acostar-se fins a l'oficina postal més propera i evidentment als casos positius per COVID-19. Es tractaria, finalment, d'un mecanisme supletori de la petició telemàtica ja esmentada línies enrere.

Analitzar el vot per correspondència ens porta també a l'apoderament, ja que, “en cas de malaltia o incapacitat que impedeixi la formulació personal de la sol·licitud, l'existència de la qual s'ha d'acreditar per mitjà d'un certificat mèdic oficial i gratuït, aquella la pot fer en nom de l'elector una altra persona autoritzada notarialment o consularment mitjançant un document que s'ha d'estendre individualment en relació amb cada elector i sense que aquest pugui incloure diversos electors, ni una mateixa persona representar més d'un elector” (art. 72 c) LOREG).

Tant a Galícia com al País Basc aquest precepte va generar certs dubtes sobre la forma en què els notaris havien de fer efectiu l'esmentat apoderament, i sobretot si es podia dur a terme de forma telemàtica. Mentre que la JEC no hi ha mostrat oposició, mentre el notari continuï sent únicament un fedatari i no esdevingui apoderat, dependrà de les respectives administracions arbitrar les mesures adients perquè es puguin utilitzar noves tecnologies. Se cita, per exemple, l'analogia existent en els

casos de formalització d'escriptures per videoconferència, però el cert és que, en data 2 de juliol de 2020, deu dies abans de les eleccions basques i gallegues, la Subdirecció Nacional del Notariat i dels Registres va informar que “requeriría [...] una serie de medidas de reforma legal y organizativas para las cuales no se dispone actualmente de tiempo suficiente”. S'accepta en tot cas la factibilitat del tràmit sempre que s'habiliti una connexió en temps real “con nítida imagen y sonido, que permitan la identificación del otorgante y la apreciación de su voluntad y capacidad”. Tot plegat permetria suplir la “presencia física e inmediatidad del notario y poderdante” que es requereix ordinàriament per a l'atorgament dels poders.

Atesa la importància d'aquests instruments per facilitar l'accés al vot per correu de determinats col·lectius, i en vista que, en el cas de les eleccions catalanes, es disposa de diverses setmanes de coll, seria recomanable encetar converses amb el Ministeri de Justícia perquè els notaris puguin fer servir una eina tecnològica adaptada a aquestes necessitats i perquè es disposi del marc normatiu adaptat corresponent.

Cal tenir present, en aquest sentit, l'advertència feta per la Junta Electoral Central en el sentit que, en els casos basc i gallec i “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 devoto por apoderado” (acord JEC 93/2020, de 25 de juny). Tot plegat era conseqüència de la informació del govern basc, en data 16 de juny, sobre l'existència de queixes relatives al procediment d'apoderament i a la necessitat que totes les administracions implicades adoptessin les mesures correctives adients. A més de la Junta Electoral Central, la del País Basc també va reaccionar instant “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”.

L'Administració hauria lògicament de proporcionar els mitjans de protecció adequats, i, de fet, en el cas dels notaris, a les eleccions basques ja es van dictar instruccions precises en el cas d'apoderament. Tant és així que aquest va ser un dels pocs aspectes que la Junta Electoral Central va esmenar en el document basc, i va assenyalar que el poderdant també havia de portar mascareta (Acord JEC 88/2020, d'11 de juny). Paga la pena recordar, a més a més, que les administracions dels tres territoris històrics bascos van adoptar protocols específics per permetre l'entrada a les residències dels notaris a l'efecte de l'apoderament, cosa que no estava inicialment prevista en la regulació d'aquests establiments. Es tracta, en definitiva, de detalls normatius dels quals convé prendre nota per adequar de manera convenient tots els tràmits a Catalunya per a les eleccions del proper mes de febrer.

Cal tenir en compte igualment que, en el cas d'acceptar que Correus també es desplaci als respectius domicilis o residències per rebre les sol·licituds de vot per correspondència, tal com es plantejava uns paràgrafs enrere, el paper dels notaris perdria importància ja que, atès que el desplaçament a l'oficina postal no seria ja necessari, el mateix elector, i no el seu mandatari, podria lliurar personalment la petició corresponent.

Cal considerar finalment que, en el cas de Galícia i el País Basc, les votacions es van celebrar sense estat d'alarma i amb un context pandèmic molt més controlat del que hi ha a hores d'ara a Catalunya. Caldrà, doncs, adoptar les mesures adients tenint en compte diversos escenaris com, per exemple, la regulació relativa a la mobilitat dels usuaris de residències i centres anàlegs. Cal preveure situacions en què els residents puguin sortir, però també d'altres amb visites limitades i fins i tot moments de clausura total d'aquestes establiments. Ho recorda, per exemple, el Ministeri de Justícia, en valorar com canvia la tasca dels notaris quan es transita per les diferents fases de recuperació de la normalitat (vegeu la Instrucció de la Direcció

General de Seguretat Jurídica i Fe Pública, de 8 de maig de 2020; i igualment les anotacions proporcionades pel govern basc).

En relació amb les persones potencialment beneficiades per aquests procediments, el govern basc també va insistir en la necessitat de protegir les persones que, estant sanes, s'inclouen en grups de risc de cara a la pandèmia, com ara les més grans de seixanta-cinc anys. Es tracta de persones a les quals caldria estalviar qualsevol desplaçament a llocs de risc, com ara les estafetes. Tenint en compte que l'apoderament només es preveu en casos de malaltia i assumint que Correus no incorporaria la recollida a domicili de la sol·licitud de vot per correspondència, el govern basc proposa una interpretació creativa dels requeriments per a l'apoderament, de manera que el DNI, on hi consta l'edat del titular, pugui fer les funcions del certificat mèdic exigint per la normativa. Tot plegat contradiu el tenor literal tant de la LOREG com de la normativa notarial, el reglament de la qual precisa a més a més que el notari ha de demanar l'exhibició de la certificació mèdica corresponent, però també del DNI (art. 8 / annex IV / Decret de 2 de juny de 1944 relatiu al Reglament de l'organització i règim del notariat). Si s'estima útil, convindria, doncs, sol·licitar el parer de la Junta Electoral Central sobre aquesta qüestió, però cal tenir en compte que no és només la legislació estrictament electoral sinó també la notarial la que resultada afectada i que, per tant, el posicionament de la Junta Electoral Central pot tenir un efecte limitat.

De tota manera, com ja s'ha anticipat, tot plegat esdevindria menys necessari si s'apliqués l'opció de la visita de l'operari postal des del mateix moment inicial de la tramitació del vot per correspondència.

Respecte del vot postal especialíssim autoritzat l'any 2019, les circumstàncies no semblen tan diferents i, a primer cop d'ull, no hi hauria d'haver entrebancs, un cop exhaurit el termini ordinari de sol·licitud del vot per correspondència, per estendre el mateix mecanisme als electors infectats. La decisió del Tribunal Suprem assenyalava, per exemple, 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”. Pot afirmar-se que una cosa similar va passar a Galícia i al País Basc, atès que les autoritats electorals no van preveure de quina manera les persones infectades a darrera hora podrien exercir llur dret de sufragi.

La decisió del Tribunal Suprem esmentava també l'article 74 de la LOREG i les seves “especialidades que, por analogía, han de ser consideradas aplicables al caso”. Aquest precepte no es refereix, però, a tasques dutes a terme per cossos policials o militars a Espanya. L'article s'aplica a activitats desenvolupades a l'exterior i cal entendre, per tant, que la utilització d'aquesta opció el novembre de 2019 només era factible per analogia, com ho reconeix de fet la mateixa decisió judicial. Seguint el mateix fil de raonament, poden identificar-se altres situacions anàlogues en què es podria aplicar el procediment esmentat. Seria el cas d'eleccions celebrades sota una pandèmia, sigui a Galícia, al País Basc o a Catalunya.

Sigui com sigui, cal tenir en compte que ens trobem sempre davant d'un vot per correspondència i caldrà, per tant, que les llistes de votants que utilitzin les meses electorals estiguin degudament actualitzades; és a dir, que s'hi hagin anotat els electors que van sol·licitar el sufragi per correu. És una condició indispensable per impedir el vot múltiple, i es tracta a més a més d'una exigència que comporta certs terminis mínims de tramitació. Cal preveure, doncs, un lapse entre la petició de vot per correu i la jornada de votació, però el cert és que el procediment articulat l'any 2019 redueix aquesta franja temporal a un termini molt curt, i de fet l'acord de la Junta Electoral Central no fa cap referència explícita a la necessitat de procedir a les anotacions corresponents en les llistes d'electors que han d'utilitzar les meses electorals.

Cal tenir en compte que, atès que les eleccions estaven convocades per al diumenge 10 de novembre de 2019, les

persones afectades podien sol·licitar el vot per correu fins al dia anterior a les quatre de la tarda. En acabar, les delegacions i subdelegacions del Govern a Catalunya remetien un fitxer electrònic a l'Oficina del Cens Electoral, i les delegacions provincials d'aquesta oficina preparaven la documentació pertinent de cada votant i la remetien per correu a Catalunya a fi que

estigués disponible l'endemà durant la jornada electoral. A més a més, com a molt tard a les nou del matí del mateix diumenge cada mesa electoral havia de rebre la notificació dels electors exclosos del cens per haver demanat vot per correspondència a darrera hora, però no consta, si més no de forma explícita, que aquest darrer tràmit es dugués a terme.

ANNEX 3. VOT ELECTRÒNIC

El mecanisme de vot electrònic aportaria avantatges significatius a tot el procés electoral, i de manera encara més clara en l'actual context de pandèmia. D'una banda, el vot per Internet seria un instrument idoni per als electors que no poden desplaçar-se als locals electorals i que tampoc no han pogut fer servir el vot per correspondència. D'altra banda, les urnes electròniques que s'utilitzarien als mateixos col·legis electorals reduirien considerablement el volum de paperassa i, en conseqüència, els riscos que aquest fet comporta des del punt de vista sanitari. Tot i que és cert, com s'afirma en l'informe DAERIT, que els riscos hi seguirien sent, el grau de perill amb les urnes electròniques seria probablement menor. I cal recordar que el País Basc ja va disposar d'una legislació detallada en aquest sentit, tot i que avui en dia ja està derogada.

Igual que altres procediments que es recullen en l'informe, aquesta modalitat exigiria reformes legislatives, si més no a Catalunya. Mentre que les urnes electròniques no generen gaires dubtes, ja que afecten únicament el moment de la votació i de l'escrutini, és a dir, etapes en què que la LOREG permet, llevat de certes excepcions, la intervenció autonòmica, el vot per Internet suscita alguns dubtes. De tota manera, cal recordar el Dictamen 9/2017, del Consell de Garanties Estatutàries (CGE), en què s'afirma la constitucionalitat d'una llei catalana de vot electrònic per als residents absents atès que no contradiu el

que estableix la LOREG, concretament l'article 75, ni tampoc ignora el nucli regulador del dret de sufragi actiu. Es tractaria d'un mecanisme addicional i no substitutiu del que ja regula la LOREG.

A més dels arguments que aporta el CGE, pot afegir-se que diverses legislacions electorals autonòmiques han operat d'una manera similar i afectant fins i tot elements més sensibles del dret de participació política. Paga la pena recordar, per exemple, que a Galícia els alcaldes són inelegibles (art. 6.2 Llei 8/1985, d'eleccions al Parlament de Galícia) o que al País Basc hi ha causes singulars d'inelegibilitat que afecten els càrrecs de la Unió Europea (art. 4.3 Llei 5/1990, d'eleccions al Parlament Basc). Ambdues especificitats no es troben recollides a la LOREG, i el precepte que regula les inelegibilitats (art. 6) és indisponible per a les comunitats autònomes.

Finalment, convé recordar, seguint el Consell de Garanties Estatutàries, la necessitat de la "realització de proves i de tests previs que demostrin la qualitat dels sistemes electrònics i la seva aptitud per evitar els riscos que poden afectar tot sistema de vot per internet [...] [i] contribuir al coneixement per part dels ciutadans d'una modalitat de vot que és nova i desconeguda per bona part d'ells, en el marc del debat públic que hauria de precedir la seva implantació" (: 50, Dictamen CGE 9/2017).

ANNEX 4. VOT DELS RESIDENTS ABSENTS

A meitats de maig, Correus alertava de “las dificultades existentes actualmente en el transporte internacional” i de la dificultat de garantir “la calidad del plazo de entrega del correo prioritario (como es el caso de los productos electorales)”. Podia succeir, doncs, que la documentació arribés tard o fins i tot que no es pogués lliurar. A més a més, en el cas del vot ERTA, i atès que aquesta documentació electoral ha de lliurar-se a les meses electorals durant la jornada de votació, Correus entén 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 s’hi esmenta Andorra.

Ja ficats en ple procés electoral, els informes emesos pels òrgans competents, com ara la Subdirecció General de Protecció i Assistència Consular, en data de 6 de juliol de 2020, o Correus, tres dies més tard, palesen els esforços esmerçats en aconseguir enviar i retornar a temps tota la documentació electoral, però també són testimonis de la impossibilitat de resoldre tots els problemes. En el primer cas, per exemple, en relació amb el retorn dels vots ja emesos, s’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”.

Pel que fa a Correus, a més a més de reiterar les dificultats ja anunciades el 12 de maig en el seu primer informe, s’informa que, en el canal postal ordinari, hi ha un 83,4% (o un 97,8% incloent Cuba) d’enviaments rebuts en destinació. En el cas del canal extraordinari via FEDEX, consta un 75,5% de lliuraments, “un ratio muy elevado” (: 8). Cuba i Veneçuela eren, però, els supòsits més difícils de resoldre i Correus afirma, en

relació amb aquests 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”. Mentre que la documentació arribava a l’Havana el 2 de juliol, l’enviament a Caracas seguia retingut a Espanya en la data d’emissió de l’informe ateses les dificultats per rebre-la en destinació.

Arran d’aquesta complicada situació, Correus també manifesta 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). S’hi esmenta a més a més 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”.

Totes aquestes dades poden fàcilment reiterar-se en el cas de les eleccions catalanes, o fins i tot poden empitjorar. Tenint en compte que la lectura dels informes traspua l’existència de certa incomunicació entre els diversos òrgans responsables, seria recomanable provar de millorar l’eficiència, si més no en aquests punts que depenen de les administracions espanyoles i no d’imponderables externs.

Cal recordar finalment que la Junta Electoral Central va allargar tant el termini de sol·licitud del vot des de fora d’Espanya com el de l’emissió. Es va disposar, a més, que les oficines consulars romanguessin obertes a aquest efecte el dissabte 11 i el diumenge 12 de juliol (Acord JEC 73/2020, de 3 de juny).

ANNEX 5. RECOMANACIONS DEL SÍNDIC I LA COMISSIÓ INDEPENDENT D'ASSESSORAMENT SOBRE LA GARANTIA DEL DRET DE SUFRAGI ACTIU

1. Introducció

El novembre de 2020 el Síndic va presentar al Parlament de Catalunya l'informe La garantia del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l'actual pandèmia, en què es plantegen un conjunt de mesures legislatives i normatives que es podrien haver pres en el marc de les Corts Generals i del Parlament de Catalunya, i també les haurien pogut prendre els respectius governs, per estendre les garanties del dret de vot en pandèmia. Malgrat que moltes d'aquestes mesures no s'han tingut en compte, continuen sent vàlides en les diverses hipòtesis de futur.

Per avançar en la tasca de garantia dels drets, en aquest cas dels electors, el Síndic va crear una comissió independent d'assessorament sobre la garantia del dret de sufragi actiu integrada per:

- Dra. Magda Campins, cap del servei de Medicina Preventiva i Epidemiologia de l'Hospital Vall d'Hebron
- Dr. Juan Pablo Horcajada, cap del servei de Malalties Infeccioses, Parc de Salut Mar
- Dra. Begoña Roman, professora de Filosofia (UB), presidenta del Comitè d'Ètica de Serveis Socials de Catalunya
- Dr. Luis López Guerra, catedràtic de Dret Constitucional emèrit de la Universitat Carlos III
- Dr. Enoch Albertí, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona
- Dr. Jordi Barrat, professor titular de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili

Amb el suport d'aquesta comissió, el Síndic va recomanar el passat 5 de gener el vot no presencial de les persones contagiades per COVID-19 i els seus contactes estrets.

En aquesta addenda, es plantegen possibles escenaris de persones que estaran aïllades o en quarantena per COVID-19 el dia de les eleccions si se celebren el proper 14 de febrer. Atès que el termini per demanar el vot per correu es tanca 10 dies abans de les eleccions, les persones que siguin detectades com a positives a partir d'aquell moment –i el seus contactes estrets– no podran sol·licitar aquest tipus de sufragi i, d'acord amb els protocols actuals, suposadament haurien de votar presencialment en la franja recomanada de 19 a 20 hores.

En segon lloc, tal com s'assenyalava en la nota feta pública el 5 de gener, s'argumenten els riscos per a la salut pública de permetre i promoure el vot presencial de les persones contagiades per COVID-19 i els seus contactes estrets.

A continuació, s'analitzen els possibles escenaris epidemiològics, els riscos de vot presencial de persones aïllades o en quarantena per COVID-19, quin podria ser el fonament jurídic d'un eventual ajornament de les eleccions, per acabar, finalment, amb recomanacions finals.

2. Escenaris de persones aïllades o en quarantena per COVID-19

Els càlculs del nombre de possibles persones en aïllament, pel fet de ser casos o contactes estrets de casos, s'han fet tenint en compte les assumpcions següents:

- Per cada cas de COVID-19 hi ha 4 contactes estrets.

- El nombre de persones en aïllament domiciliari en un dia determinat és la suma dels casos declarats aquest dia, els seus contactes estrets, més els casos i els seus contactes estrets detectats els 10 dies previs. La suma de les persones en

aïllament hauria d'incloure els casos i els contactes declarats en els 10 dies previs, que és el període d'aïllament i/o quarantena recomanat en els documents oficials.

- El diumenge 14 de febrer de 2021 estarem immersos en la tercera onada de la COVID-19. Des de la segona setmana de desembre la incidència de casos va tornar a augmentar i l'evolució en els darrers dies indica que ja som en la tercera onada, amb un increment diari de casos superior a l'observat en la segona.

S'han calculat quatre escenaris possibles, de més a menys afectació. Les xifres dels casos de COVID-19 en aïllament per a cada un d'aquests escenaris s'han obtingut manualment de la figura 2 de l'informe diari de l'evolució de la pandèmia de SARS-CoV-2 a Catalunya, elaborat pel Departament de Salut i corresponent al dia 3 de gener (https://dlscitizens.blob.core.windows.net/rtrreports/last/CAT/InformeCasosRt_CAT_09.pdf), i també en dades aparegudes posteriorment.

El primer escenari correspon als casos i els seus contactes estrets que s'estima que estaven en aïllament el diumenge 25 d'octubre de la setmana en què es va assolir el pic de la segona onada de COVID-19 (setmana epidemiològica 43). El segon escenari s'ha calculat estimant que la incidència de casos en la tercera onada serà superior al de la segona (10% més de casos), amb més afectació assistencial i sobrecàrrega del sistema sanitari. Cal tenir en compte que a l'inici de la tercera onada hi ha una ocupació > 20% de llits d'UCI per pacients amb COVID-19 a Catalunya.

El tercer escenari correspon al diumenge de la setmana epidemiològica 46 (15 de novembre), que se situaria en la meitat de la corba descendent de la segona onada, i el quart escenari recull les dades del diumenge de la setmana epidemiològica 49 (6 de desembre), al final de la segona onada.

En aquests moments, estem en una situació epidemiològica similar a la de l'escenari

Escenari	Suma de casos estimats els 10 dies previs	Suma de casos i contactes estrets estimats els 10 dies previs (4 contactes x cas)
1 (afectació greu)	39.340	196.700
2 (afectació molt greu)	43.273	216.365
3 (afectació moderada)	23.194	115.998
4 (afectació lleu)	10.202	51.010

greu (1 de la taula) i se'n preveu un empitjorament en el decurs de les properes setmanes, tal com apunta el document del Departament de Salut elaborat per a la reunió tècnica de la Taula de Grups Parlamentaris de l'11 de gener.

3. Riscos de la votació presencial de persones aïllades o en quarantena per COVID-19

1. Les persones infectades per SARS-CoV-2 han de romandre en aïllament domiciliari (casos lleus) o hospitalari (casos greus o amb complicacions).

El virus SARS-CoV2 és molt contagiós amb taxes d'atac que poden oscil·lar entre el 3 i el 64% segons les circumstàncies. És a dir que a partir d'un grup de persones on hi hagi algun infectat es pot produir el contagi de més de la meitat en cas que hi hagi condicions favorables (nombre de persones, proximitat, temps d'exposició, ventilació, etc.). En aquest sentit, el risc de transmissió és més alt en llocs tancats poc ventilats i quan hi ha diverses persones al mateix espai. Això pot augmentar amb l'aparició de la soca britànica.

Atès l'alt risc de contagi entre persones, les recomanacions o guies de la Generalitat,

del Ministeri de Sanitat, dels Centers for Disease Control and Prevention dels EUA i d'Europa i de l'OMS són totes unànimes a favor de l'aïllament de les persones infectades (tant si tenen símptomes com si són asimptomàtiques) durant un període de 10 a 14 dies i no hi preveuen excepcions.

2. Les persones que han estat en contacte estret amb persones infectades per SARS-CoV-2 han de romandre en quarantena al domicili, i restringir la mobilitat i la interacció amb altres persones.

Atesa la capacitat de transmissió del virus i la possibilitat que hi hagi transmissió des de persones infectades, però que encara no han desenvolupat la malaltia (asimptomàtics), o que ni tan sols la desenvolupin, es recomana que les persones que hagin estat en contacte estret amb casos de COVID-19 romanguin entre 10 i 14 dies aïllades en quarantena. Encara que moltes persones finalment no estaran infectades, un percentatge sí que ho estarà i poden transmetre la malaltia.

3. Agrupar persones amb COVID-19 i contactes en la mateixa franja horària representa un risc afegit de transmissió i infecció en els contactes. Com ja s'ha assenyalat, molts contactes estrets no estan infectats ni s'acabaran infectant arran de l'exposició al cas. El fet d'ajuntar-los amb els infectats en la mateixa franja horària els posa en una nova situació de risc de contagi de manera injusta. No és el mateix estar infectat que ser un contacte.

4. No es podrà monitoritzar el compliment de les franges horàries sense tenir un cens dels pacients infectats per SARS-CoV-2 i un cens de contactes. No es pot disposar d'aquestes llistes per motius de confidencialitat. És probable, per tant, que si es permet anar a votar presencialment a les persones amb COVID-19 i als contactes, algunes hi aniran en horaris diferents de la franja horària establerta, de manera que es posarà en risc de contagi la resta de la població.

5. Permetre la interrupció de l'aïllament de les persones amb COVID-19 i la quarantena als contactes per anar a votar presencialment pot generar un desprestigi polític i de salut pública. Es pot interpretar que es prioritza l'interès polític per sobre de la salut pública.

6. El Síndic i la Comissió recorden que el calendari previst de vacunacions segueix pautes, marcades per la Unió Europea, fonamentades en raons ètiques. Qualsevol alteració en el calendari vacunal per motius electorals perjudicaria aquells que més necessiten les vacunes per la seva gran vulnerabilitat

4. Base jurídica d'una eventual suspensió o ajornament de les eleccions

El Decret 147/2020, de 21 de desembre, de dissolució automàtica del Parlament de Catalunya i de convocatòria d'eleccions, en el preàmbul diu:

“Tanmateix, si per raons derivades de la protecció del dret a la salut enfront la situació d'emergència sanitària provocada per la pandèmia generada per la COVID-19, el desenvolupament del procés electoral no es pogués dur a terme amb les garanties de salut pública necessàries, es podrà deixar sense efectes aquesta convocatòria posposant-se la votació a una data posterior que sí les ofereixi.”

Amb relació a la possibilitat de suspendre o ajornar les eleccions convocades per al dia 14 de febrer de 2021, cal fer les observacions següents:

1. L'ordenament vigent no preveu de manera explícita la suspensió d'un procés electoral degudament convocat. La LOREG fa referència només a la possibilitat de suspendre determinats actes concrets del procés electoral (la votació: art. 84.2 i l'escrutini: art. 95.2), sempre per causes de força major, sense que resulti afectat el procés electoral general. Per tant, cal notar, en primer lloc, que no hi ha una base jurídica expressa per suspendre o ajornar un procés electoral ja convocat.

2. Malgrat aquesta manca de base jurídica expressa, les eleccions als parlaments del País Basc i de Galícia, convocades les dues per al dia 5 d'abril de 2020, van ser suspeses per sengles decrets de les presidències de les dues comunitats, arran de la pandèmia de la COVID-19. La fórmula que es va emprar en els dos casos (Decret 7/2020, de 17 de març, del lehendakari, i Decret 45/2020, de 18 de març, del president de la Xunta de Galícia)

va ser “deixar sense efecte” la celebració de les eleccions convocades i establir que la convocatòria “s’activaria” una vegada passada la situació d’emergència.

Els arguments que es van utilitzar per justificar la suspensió electoral van al·ludir, en els dos casos, a la causa de força major, provocada per la situació sanitària, d’una banda, i les restriccions a la mobilitat i a la reunió de persones, de l’altra, imposades per la declaració de l’estat d’alarma per fer front a la crisi sanitària.

3. La Comissió de Venècia del Consell d’Europa ha declarat que en situacions excepcionals, com ara guerres o catàstrofes naturals, pot estar justificat suspendre les eleccions, malgrat que no estigui previst en la Constitució o la llei, encara que recomana que s’estableixi una previsió legal en aquest sentit (Compilació de dictàmens i informes sobre els estats d’emergència, de 16 d’abril de 2020, ap. 51).

4. Davant la manca d’una previsió legal expressa per suspendre unes eleccions, l’apel·lació a una causa de força major es constitueix en l’única base jurídica per adoptar aquesta decisió. Els precedents del País Basc i de Galícia avalen en principi aquesta conclusió, malgrat que ara concorren algunes circumstàncies diferenciades, entre les quals el mateix transcurs del temps des d’aquell moment i el fet que no s’hagi procedit a una modificació de la LOREG o de la legislació catalana per preveure aquesta possibilitat.

5. No obstant els precedents, l’al·legació d’un motiu de força major per justificar la suspensió d’unes eleccions ofereix una base jurídica feble i insegura per a una actuació d’aquest tipus. D’una banda, el silenci legal pot abonar dubtes sobre el mateix fet que es pugui suspendre la totalitat d’un procés electoral ja convocat. I, de l’altra, fins i tot en el cas que s’admeti aquesta possibilitat, poden sorgir discrepàncies sobre la concurrència de les circumstàncies concretes que permetrien al·legar una causa de força major.

Per aquest motiu, és fonamental que hi hagi un consens polític general sobre la suspensió que eviti, o almenys minimitzi,

el risc d’impugnacions i el consegüent trasllat de la controvèrsia a seu judicial.

6. És essencial que, si s’escau, la decisió de suspensió estigui sòlidament fonamentada en el principi de proporcionalitat. És a dir, que en el procés de presa d’aquesta decisió s’hagi valorat de manera expressa, adequada i suficient tant la necessitat de la suspensió (en el sentit que resultin insuficients les mesures de seguretat que es puguin prendre per evitar el perill per a la salut de les persones, o bé que es produeixin alteracions greus del procés electoral, inclosa la campanya, que impedeixin la celebració dels comicis en les condicions democràtiques exigibles) com la proporcionalitat estricta d’aquesta decisió (amb una ponderació entre els efectes de la suspensió de les eleccions i els que es podrien derivar de la seva celebració, tant en termes de salut pública com també de garanties democràtiques de l’expressió de la voluntat popular).

7. La decisió de suspendre les eleccions no està condicionada, ni es justifica només, si s’escau, per l’existència formal de la declaració de l’estat d’alarma, com mostra el fet que el mateix Reial decret 514/2020, de 8 de maig, de pròrroga del primer estat d’alarma, hagués previst la celebració d’eleccions durant la seva vigència; i ho facin igualment els reials decrets 926/2020 i 956/2020 en l’actual estat d’alarma. Aquesta decisió s’ha de basar en la situació existent (o previsible raonablement) no sols en el moment de la votació, sinó durant tot el procés electoral, i especialment durant la campanya, en una triple dimensió:

- Les condicions sanitàries i epidemiològiques i les mesures que es puguin adoptar per evitar o minimitzar els riscos per a la salut de les persones i la salut pública. En aquest sentit, convindria no solament establir, de manera acordada, uns paràmetres sanitaris i epidemiològics objectius, sinó també valorar la suficiència de les mesures de protecció que raonablement es puguin prendre.

- Les condicions socials de mobilitat i d’interacció social que permetin que el procés electoral es desenvolupi amb garanties democràtiques per a la formació i l’expressió de la voluntat ciutadana lliure i informada. En aquest sentit, cal apuntar que una eventual suspensió no exigiria que les restriccions fossin tan severes com les que es van adoptar durant la vigència del primer estat d’alarma,

en el context de les quals es van suspendre les eleccions al País Basc i a Galícia, però sí que fossin de tal entitat que justifiquessin la decisió de suspendre perquè no es poden garantir les condicions democràtiques en les quals s'ha de desenvolupar el procés electoral.

- La disponibilitat de mitjans suficients i adequats per garantir el dret de vot de les persones que es trobin en situació d'aïllament, confinament o quarantena, i en especial dels instruments del vot per correu, així com, si s'escau, d'altres procediments de vot anticipat, adequant-los a aquesta situació extraordinària.

Si s'escau, la decisió de suspensió de les eleccions convocades s'hauria de justificar en aquestes tres dimensions des de la perspectiva de la seva proporcionalitat, com ja s'ha indicat, i aquesta triple justificació hauria d'explicitar-se en els informes tècnics corresponents.

A més, en una eventual suspensió caldria explicitar igualment que s'ha escoltat els partits amb representació parlamentària, raó per qual es recomana un pacte sòlid entre tots ells.

5. Recomanacions

1. Cal un pacte entre el Govern de Catalunya i el conjunt de les candidatures que concorren a les eleccions sobre les decisions a prendre al voltant de la convocatòria electoral al Parlament de Catalunya. La decisió sobre el manteniment la data de les eleccions o no exigeix un ferm acord polític amb renúncia explícita a qualsevol ús electoralista. Això és el que requereix un sistema polític madur i de ple respecte als drets i a les llibertats de tothom.

2. El Síndic i la seva comissió independent d'assessorament exigeixen el màxim respecte i garantia al dret fonamental al sufragi universal i al dret vital a la salut. Aquest respecte i garantia han de presidir la decisió i la gestió de tot el procés electoral, ateses, a més, les condicions de pandèmia.

3. Totes les persones amb dret de sufragi actiu han de poder votar en les properes eleccions al Parlament de Catalunya, però ho han de poder fer sense posar en risc la seva salut ni

la salut pública. El vot presencial, siguin quines siguin les mesures de seguretat previstes, de persones contagiades o en aïllament per Covid-19 constitueix un risc per a la salut pública.

En l'escenari actual, no és exagerat afirmar que el 14 de febrer entre 100.000 i 200.000 ciutadans amb dret de vot hauran d'escollir entre votar de manera presencial i posar en risc la salut de milers de persones, o bé abstenir-se de fer-ho i renunciar a un dret fonamental. Cap de les dues alternatives és legítima des d'una perspectiva de drets.

4. Tal com el Síndic recomanava en l'informe La garantia del dret de sufragi actiu, de novembre de 2020, cal estendre al màxim totes les mesures que permetin el vot no presencial, especialment per a les persones afectades (contagiades, contactes estrets i vulnerables, principalment). A hores d'ara, una mesura imprescindible seria ampliar els terminis per a la sol·licitud del vot postal, en forma compatible amb la mateixa LOREG, amb totes mesures complementàries que fossin necessàries.

5. Qualsevol decisió sobre un ajornament de les eleccions s'ha de fer jurídicament per causa de força major, però haurà d'estar sòlidament fonamentada sobre les dades epidemiològiques presents i previstes per a la jornada electoral i en les mesures efectivament disponibles per garantir el dret de vot per a tota la ciutadania en condicions sanitàries segures. Es recomana considerar la possibilitat d'un ajornament electoral per a un moment que permeti conjugar una situació de davallada epidemiològica amb el desenvolupament de totes les mesures electorals que eixamplin el camp del vot no presencial.

6. En cas d'ajornament de les eleccions, les Corts Generals haurien de dur a terme amb la màxima urgència les reformes pendents de la Llei orgànica de règim electoral general que han de fer possible aquesta contesa electoral i d'altres en un context pandèmic com l'actual. En particular, l'ampliació del vot per correu, l'habilitació d'altres opcions de vot anticipat, incloent-hi el vot electrònic, i la concreció de les causes de possibles ajornaments d'eleccions ja convocades.

Barcelona, 13 de gener 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

