

# Addenda a l'informe del Síndic de Greuges 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

## 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/rtreports/last/CAT/InformeCasosRt\\_CAT\\_09.pdf](https://dlsCitizens.blob.core.windows.net/rtreports/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.

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

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