



## **INFORME EN RELACIÓ A LA SUSPENSIÓ DE LES ELECCIONS AL PARLAMENT DE CATALUNYA DE 14 DE FEBRER DE 2021**

**Assumpte:** Qüestions jurídiques en relació a la suspensió de les eleccions al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021.

**Data:** 15 de gener de 2021

**Sol·licitant:**

Govern de la Generalitat

**Empara per emetre aquest informe:**

Aquest informe s'emet en compliment de l'article 4 de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, atès que correspon a les persones membres del cos de l'Advocacia de la Generalitat de Catalunya, l'assessorament en dret del Govern de la Generalitat i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

**Plantejament de la qüestió:**

Pel Decret 147/2020, de 21 de desembre, es va produir la dissolució automàtica del Parlament de Catalunya i la convocatòria d'eleccions pel dia 14 de febrer de 2021, en compliment del que disposen els articles 66 i 67.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i l'article 4.7 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern. Tanmateix, en el propi Decret de convocatòria ja es contemplava expressament la possible incidència en el procés electoral de la situació d'emergència sanitària existent per causa de la COVID-19.

Efectivament, l'esmentada convocatòria es produïa en el context d'estat d'alarma per pandèmia, amb efectes regulats a Catalunya pel Decret 127/2020, de 25 d'octubre, per a l'adopció de les mesures necessàries en el territori de Catalunya durant la declaració de l'estat d'alarma davant la situació d'emergència sanitària provocada per la COVID-19.

L'Administració de la Generalitat de Catalunya, a través del departament competent en matèria de processos electorals, ha estat treballant en la preparació i escenaris de les eleccions al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021. En aquest sentit, s'han previst diverses mesures als efectes de protegir el risc de contagi durant les votacions i el recompte en els locals electorals. Concretament cal esmentar els cinc Protocols elaborats al respecte i aprovats pel PROCICAT<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> [https://exteriors.gencat.cat/ca/detalls/noticia/not\\_201228\\_proccicatprotocol](https://exteriors.gencat.cat/ca/detalls/noticia/not_201228_proccicatprotocol)

- Protocol específic pels actes de campanya a les properes eleccions del 14 de febrer de 2021.
- Protocol específic per a l'adequació dels col·legis electorals i per al procediment de vot en mesa electoral i escrutini.
- Protocol específic per al Dispositiu eleccions Covid: oficina, responsables i materials de seguretat sanitària.
- Protocol específic per a la comunicació institucional i per a les diferents modalitats de vot.
- Protocol específic de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions.

Tanmateix, en aquests moments, els propis criteris objectivats en els esmentats Protocols en relació a la situació epidemiològica crítica que es deriva dels informes del Departament de Salut, fan que els dispositius previstos per a la celebració d'eleccions es valorin com no suficients per a garantir la protecció de la salut pública i el normal desenvolupament de les eleccions així com per obtenir una àmplia participació de la ciutadania i garantir que els electors puguin formar-se lliurement la seva voluntat i puguin exercir el dret de vot en condicions de llibertat i igualtat, la qual cosa posa en qüestió la plena legitimació democràtica de les eleccions i de les institucions.

Concretament, les actuals mesures de restricció<sup>2</sup> vigents impliquen importants limitacions de mobilitat, basada en confinaments municipals durant tota la setmana, toc de queda nocturn, el dret de reunió i limitació de la vida social a no més de sis persones i amb requisits de relació entre elles, també restriccions de suspensió d'obertura de l'activitat econòmica comercial amb limitacions del 30% d'aforament autoritzat i en horaris comercials, tancament d'equipaments esportius i de lleure infantil i juvenil, així com suspensió d'actes de cultura popular.

En aquest context, es planteja la viabilitat jurídica de suspendre o ajornar les eleccions per garantir-ne els drets fonamentals de sufragi i de participació política derivats de l'article 23.1 CE.

## **I. Possibilitat de suspendre/ajornar eleccions**

En circumstàncies ordinàries, les eleccions s'han de celebrar periòdicament, tal i com es recull a l'art. 3 del Protocol addicional del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), que estableix

---

<sup>2</sup> Resolució SLT/1/2021, de 4 de gener, del Departament de Salut per la qual es prorroguen i es modifiquen les mesures en matèria de salut pública per a la contenció del brot epidèmic de la pandèmia de COVID-19 al territori de Catalunya a causa de l'empitjorament de la situació epidemiològica a Catalunya. Prorrogades en data 14 de gener.

el dret fonamental a participar en eleccions lliures, a intervals raonables, en condicions que garanteixin la lliure expressió de l'opinió del poble en l'elecció del cos legislatiu. L'art. 25 del Pacte internacional de drets civils i polítics (PIDCP), estableix un dret fonamental a participar en eleccions periòdiques. El nostre ordenament jurídic el preveu a l'art. 23.1 de la CE i a l'art. 56.1 i 2 de l'EAC.

En relació amb la possibilitat de limitar aquests drets en situacions d'excepcionalitat, s'observa que la suspensió dels drets fonamentals en circumstàncies excepcionals, inclosos els drets electorals, està prevista a l'art. 15 del CEDH i a l'art. 4 del PIDCP, com són els supòsits de guerra o un altre perill públic que amenaci la vida de la nació, com poden ser atacs terroristes, desastres naturals o epidèmies. La suspensió ha de ser proporcional a les circumstàncies específiques de què es tracti, analitzant la seva repercussió en relació amb altres drets o llibertats fonamentals.

Cal ressaltar que l'article 4.1 del PIDCP preveu que en situacions d'emergència pública que amenacin la vida de la nació, i l'existència de les quals s'hagin proclamat oficialment, com és el cas de la pandèmia Covid-19, els Estats part en aquest Pacte poden adoptar mesures que suspenguin les seves obligacions contretes en aquest Pacte "*en l'abast estrictament requerit per les exigències de la situació, sempre que aquestes no siguin incompatibles amb les altres obligacions que imposa el dret internacional i no impliquin discriminació fundada únicament en motiu de raça, de color, de sexe, d'idioma, de religió o d'origen social*", sense que s'inclouï en la llista de drets exclosos amb caràcter absolut d'aquesta suspensió l'article 25 del PIDCP, referit a drets electorals i de sufragi de la ciutadania.

Per tant, l'ajornament del procés electoral significaria una excepció a la periodicitat de les eleccions, una alteració que, en tot cas, haurà de sotmetre's als principis de legalitat, proporcionalitat i necessitat.

A nivell legislatiu intern, ni la CE, ni l'EAC, ni la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General (LOREG) contenen cap previsió respecte a la suspensió o ajornament d'unes eleccions que ja han estat convocades, per tant, tampoc existeix cap prohibició al respecte. Així, la LOREG únicament contempla com a causa justificativa de la suspensió de les eleccions la força major en dues ocasions: la realització de les votacions (article 84.4 LOREG) i el recompte de vots (article 95.5 de la LOREG).

Així doncs, un cop exposat el marc legislatiu aplicable, tant internacional com nacional, cal plantejar-se si, des del punt de vista jurídic i atesa l'absència de regulació en la normativa electoral aplicable<sup>3</sup>, és possible suspendre o ajornar una convocatòria electoral.

---

<sup>3</sup> D'acord amb l'article 56.2 de l'Estatut d'Autonomia, el règim electoral és regulat per una llei del Parlament de Catalunya. Tanmateix, el Parlament de Catalunya no ha dictat encara una llei electoral pròpia. Cal, doncs, entendre que continua vigent la Disposició transitòria quarta de la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, per remissió de la Disposició transitòria segona de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. La Disposició transitòria quarta de l'EAC de 1979, estableix en l'apartat cinquè que en tot allò que no sigui previst en la present disposició, seran d'aplicació les normes vigents per a les eleccions legislatives al Congrés dels Diputats de les Corts Generals. Aquesta normativa està recollida essencialment en la Llei orgànica 5/1985, de

En aquest sentit, cal esmentar els recents precedents d'ajornament d'eleccions per causa de la present pandèmia de les eleccions als Parlaments del País Basc i Galícia, pels respectius Decret 7/2020, de 17 de març, i 45/2020, de 18 de març, pels qual es deixen sense efecte la celebració de les eleccions del País Basc i de Galícia de 5 d'abril de 2020, degut a la crisi sanitària derivada del covid-19 i es determina l'expedició de la nova convocatòria. En aquests supòsits, les autoritats convocants van decidir deixar sense efecte la celebració de les eleccions prèviament convocades davant la impossibilitat material de continuar el procediment electoral garantint la participació de la ciutadania i el dret al sufragi, en un escenari molt coincident a l'actual a Catalunya. Aquestes decisions, que no van comportar cap tipus d'impugnació judicial, van donar lloc a nous decrets de convocatòria electoral quan les dades de l'epidèmia van millorar, celebrant-se finalment les eleccions en data 12 de juliol de 2020, en un moment estacional més favorable des d'un punt de vista sanitari, i sense que aquesta celebració tingués especial incidència en les dades epidemiològiques dels respectius territoris.

D'acord amb l'anterior, amb plena consciència de la situació, el Decret 147/2020, de 21 de desembre, de dissolució automàtica del Parlament i convocatòria d'eleccions, ja va preveure aquesta possibilitat i, per això, la seva part expositiva va indicar que:

*“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;”.*

Fins a la data, aquest Decret no ha estat impugnat i, per tant, si bé les declaracions o previsions incloses a les parts expositives de les normes no tenen força d'obligar i manquen de valor normatiu<sup>4</sup>, no es pot menystenir que sí que constitueixen un element per valorar la voluntat i l'abast de la norma aprovada. Des d'aquesta perspectiva, per tant, el paràgraf reproduït donaria valor a l'afirmació que un ajornament de la data electoral és ajustat a dret.

A més de la pròpia previsió en el Decret 147/2020, de 21 de desembre, i com a argument cabdal, cal indicar que la Comissió Jurídica Assessora (en endavant, CJA), en respondre a la consulta formulada sobre el dret de vot dels catalans i les catalanes en situació de pandèmia (dictamen 214/2020, de 17 de setembre), ha confirmat aquesta possibilitat.

En aquest dictamen, entén la CJA que l'anàlisi de la possible suspensió del procés electoral ja convocat afecta el dret de vot i el seu exercici en el vessant individual i de legitimació de les institucions, així com en el vessant prestacional del dret, que obliga les institucions a adoptar

---

19 de juny, del règim electoral general. L'article 1.2 de la LOREG estableix que és d'aplicació a les eleccions a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes en els termes que estableix la disposició addicional primera i té caràcter supletori de la legislació autonòmica en la matèria. La disposició addicional primera estableix el llistat d'articles que s'han de considerar bàsics i com s'han d'aplicar determinats articles en cas d'haver-se d'aplicar a les eleccions a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes si aquesta no ha legislat al respecte.

<sup>4</sup> Com a més destacables, així ho ha indicat el Tribunal Constitucional en les sentències 90/2009 i 150/1990.

les mesures necessàries per a garantir-ne la plena efectivitat, i en el seu cas valorar-ne l'efectivitat i la repercussió en el procés electoral.

En relació amb la possibilitat de limitar aquests drets en situacions d'excepcionalitat, i, en concret pel que fa a l'article 4.1 del PIDCP ressenyat, la CJA considera -d'acord també amb les previsions del Consell d'Europa i la Comissió de Venècia- que aquesta previsió no actuaria com a directament habilitadora de restriccions individuals del dret de sufragi, sinó en relació amb la possible afectació i eventual suspensió dels processos electorals en el context de situacions d'emergència.

Tot i així, la CJA, en aquest dictamen 214/2020, de 17 de setembre, i pel cas concret de les eleccions catalanes, conclou que:

*“...la Comissió Jurídica Assessora assenyala que el context de pandèmia, per la seva pròpia naturalesa, genera una alta variabilitat de les circumstàncies de salut pública en un escenari temporal ampli com el que va des de la publicació del decret d'una convocatòria electoral a l'efectiva celebració de les eleccions (54 dies d'acord amb l'article 41 de la LOREG). Així, pot succeir que un procés electoral que sembla possible abordar-se amb plenes garanties adoptant les mesures que s'han indicat anteriorment esdevé posteriorment impossible de dur a terme garantint el lliure exercici del dret de vot dels ciutadans. La Comissió Jurídica Assessora constata que, si, malgrat les mesures adoptades, no és possible garantir la celebració d'eleccions en condicions de llibertat i igualtat, de manera que es pot posar en qüestió el caràcter veritablement democràtic de les eleccions i la legitimació democràtica de les institucions que en resulta, existeix l'opció de suspendre els efectes de la convocatòria de les eleccions i reprendre-la quan les condicions sanitàries i les mesures adoptades ho permetin. A l'ensem, la Comissió Jurídica Assessora constata que aquesta circumstància es pot produir no únicament durant la celebració concreta de la jornada electoral, sinó si la situació és tal que afecti la lliure formació de la voluntat dels electors durant el període de campanya electoral que determina l'article 51 de la LOREG (cosa que es pot preveure fins i tot amb anterioritat durant el període electoral, però abans que s'iniciï la campanya electoral”. (FD VIII) (el subratllat és nostre).*

En un altre ordre d'argumentacions, el Síndic de Greuges, en l'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*, de data 13 de gener de 2021, considera que justificar la suspensió de les eleccions sobre la base de la força major és una base jurídica *feble i insegura* per a una actuació d'aquest tipus. Per aquesta raó, el Síndic considera 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.”*

No obstant això, el Síndic de Greuges no descarta la possibilitat d'ajornar les eleccions i, per això, en la recomanació 5 final inclosa en aquesta addenda, afirma que "Qualsevol decisió sobre un ajornament de les eleccions s'ha de fer jurídicament per causa de força major, ...".

Finalment, com argument addicional, resulta també aclaridor el fet que la Junta Electoral Central (JEC), en resposta a una consulta formulada sobre la possible suspensió de la convocatòria electoral, ha donat resposta tot fent remissió al paràgraf quart del Decret 147/2020, de 21 de desembre. Concretament, aquest és el cas de l'acord 10/2021, de 7 de gener, on es donava resposta a una sol·licitud que se suspengués la recollida d'avals d'acord amb l'article 169.3 de LOREG, de manera excepcional i a causa de l'actual situació de pandèmia, o se suspengués la convocatòria electoral per al Parlament de Catalunya de 14 de febrer de 2021.

Així, l'apartat 2 de la resposta a la sol·licitud formulada, indica:

*2.- En relación con la suspensión de la convocatoria electoral, el párrafo cuarto del Preámbulo del Decreto 147/2020, de 21 de diciembre, de disolución automática del Parlamento de Cataluña y de convocatoria de elecciones, señala que, "si por razones derivadas de la protección del derecho a la salud frente a la situación de emergencia sanitaria provocada por la pandemia generada por la COVID-19, el desarrollo del proceso electoral no se pudiera llevar a cabo con las garantías de salud pública necesarias, se podrá dejar sin efectos esta convocatoria y posponer la votación para una fecha posterior que ofrezca dichas garantías".*

El fet que la JEC no hagi qüestionat aquest paràgraf sinó que, per contra, l'utilitzi com argument per donar resposta a una sol·licitud formulada, és indicador del valor que aquesta possibilitat té.

Per tant, en conclusió a aquest primer apartat, es pot entendre ajustada a dret la possibilitat d'ajornar o suspendre la convocatòria d'eleccions.

## **II. Òrgan competent per acordar la suspensió/ajornament de les eleccions**

A partir de l'adequació a dret de la possibilitat d'ajornar o suspendre unes eleccions, la segona qüestió a valorar és la relativa a l'òrgan competent per adoptar aquesta decisió.

El dubte ve donat pel fet que, com és ben sabut, en el cas de Catalunya, el supòsit de finiment anticipat de la legislatura per manca d'investidura d'un nou president de la Generalitat s'ha originat pel cessament previ del president de la Generalitat en circumstàncies que han impedit disposar de la figura del president en funcions (lletres d) a f) de l'apartat 1 de l'article 7 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern). Això ha implicat que aquest ha estat substituït, pel vicepresident (article 6.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre) que està actuant com a President substituït en funcions.

Així les coses, correspondria al president de la Generalitat en funcions aprovar el decret de suspensió o ajornament de la convocatòria electoral. Aquesta possibilitat ha estat confirmada per la CJA, en el Dictamen 214/2020, ja citat, FD VIII, p. 54. En concret, la CJA estableix:

*“ Per tant, també correspondria al president de la Generalitat en funcions aprovar, amb la deliberació prèvia del Govern, el decret de suspensió dels efectes de la convocatòria electoral en el cas que resultés necessari”.*

### **III. Criteris de valoració d'afectació dels drets fonamentals electorals per causa de la pandèmia que justifiquen la suspensió del procés electoral.**

L'ajornament electoral requereix fonamentació en relació a la seva condició de mesura limitativa que justifiqui la seva adopció d'acord amb els principis d'idoneïtat, de necessitat, en el sentit de justificar la inexistència d'alternatives menys gravoses, i de proporcionalitat estricta en el sentit que, de la decisió adoptada, se n'han de derivar més beneficis que costos.

Com ha exposat la CJA en el dictamen 214/2020, citat:

*“La Comissió Jurídica Assessora, d'acord amb les recomanacions de la Comissió de Venècia, considera que el mecanisme que permet la suspensió dels efectes de la convocatòria electoral ha de contenir garanties que el seu exercici està deslliurat de qualsevol oportunisme polític que posi en dubte la legitimitat dels resultats electorals...”* (FD VIII, p. 53).

I el mateix dictamen estableix concretament pel supòsit de suspensió de les eleccions catalanes que

*“...caldrà disposar, en el moment d'adoptar-lo, de les justificacions tècniques necessàries que fonamentin la decisió (singularment, la justificació de les circumstàncies sanitàries en el marc de les quals s'adopta la decisió). La Comissió Jurídica Assessora constata que el Decret Llei 27/2020, de 13 de juliol, de modificació de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública, i d'adopció de mesures urgents per fer front al risc de brots de la COVID-19, introdueix un procediment d'adopció de les mesures de salut pública que garanteix la seva justificació tècnica i acredita la situació de risc de contagi concurrent en el moment d'adoptar les mesures. Doncs bé, la decisió de suspendre les eleccions hauria de comptar amb una justificació tècnica equivalent, a l'ensens de la constatació de la insuficiència de les mesures adoptades per a la celebració de les eleccions amb garanties.”* (FD VIII, p. 53).

**a)** En aquest sentit, i el que fa a les justificacions tècniques que permeten conformar la decisió d'ajornar o suspendre les eleccions en el **context sanitari** ja conegut, cal fer referència a

l'Informe de 15 de gener de 2021 del **Departament de Salut** titulat "Informe relatiu a la valoració d'un eventual ajornament de les eleccions al Parlament de Catalunya".

Les conclusions de l'esmentat Informe són les següents:

*Per últim, tenint en compte els indicadors actuals epidemiològics i assistencials i els **escenaris previstos per al període electoral**, cal tenir en compte que les previsions més plausibles són:*

*1. El pic epidèmic, d'acord amb la corba d'incidència acumulada a 14 dies, s'assoliria alguns dies abans de l'inici de la campanya electoral, mentre que el pic de pressió assistencial a les UCI s'assoliria pocs dies abans de la celebració de les eleccions.*

*2. Durant les properes setmanes ens mantindrem en fase de mitigació. Aquesta situació implicarà fins a la celebració de les eleccions:*

*. Diferents graus de desprogramació d'activitat assistencial no-COVID2*

*. Dedicació intensiva, a tots els nivells assistencials, de recursos professionals per atendre patologia COVID i mantenir, alhora, el ritme de vacunacions.*

*. Dificultat per realitzar un rastreig òptim per l'elevat nombre de contagis3.*

*3. Atesos els punts descrits i l'evolució actual de l'onada epidèmica i els ingressos COVID-19 convencionals i a les unitats de crítics, no es pot descartar que durant les setmanes de campanya electoral i la setmana del dia de les eleccions, s'hagin de prendre mesures de major restricció social que les actualment vigents (Resolució SLT/1/2021, de 4 de gener), pel que fa a **evitar els desplaçaments no essencials, disminuir la mobilitat de la ciutadania, evitar les interaccions socials al màxim i romandre al domicili, tant como sigui possible**. En tot cas, a dia d'avui, res fa preveure que, fins a la celebració de les eleccions i, en base a criteris de salut pública, es puguin recomanar mesures d'obertura, que suposin un relaxament significatiu de les intervencions no farmacològiques vigents en aquest moment, per tal de contenir l'epidèmia de COVID-19.*

*4. No es pot descartar una eventual acceleració de la velocitat de propagació de la pandèmia en els propers dies/setmanes, de manera similar a com està tenint lloc en altres territoris de l'Estat o altres països europeus. Aquesta acceleració podria ser deguda a causes diverses:*

*. baixes temperatures*

*. impossibilitat de tallar cadenes de contagi*



. eventual extensió de la variant VOC 202012/01

5. Pel que fa als criteris per identificar una nova data de celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya, atenent a la situació epidemiològica derivada de la pandèmia generada per la COVID-19, es considera que s'hauria de prendre tenint en compte, principalment, l'evolució de l'estat de la immunització de la població, especialment de la població amb més risc per a la COVID-19. Aquest és sense dubte el principal element que contribuirà a l'estabilització de la pandèmia a mig termini. Així doncs, atenent a les prediccions que permet fer a dia d'avui **l'Estratègia de vacunació front a la COVID-19**, dissenyada entre els diferents territoris de l'Estat i el Ministeri de Sanitat, malgrat les incerteses evidents que comporta l'escenari d'aprovació i adquisició de vacunes a nivell de la Unió Europea, és plausible pensar que haurem assolit un bon nivell d'immunització de la població de més risc per a la COVID-19 durant el mes de maig i en conseqüència les condicions per celebrar les eleccions poden ser més propícies, amb majors garanties de protecció de la salut col·lectiva, en un context de menor impacte de la COVID-19 en la salut de la població.

Així doncs aquest informe dissenya un marc d'afectacions clar al procés electoral en curs i per les dates de les eleccions.

**b)** Ultra l'àmbit sanitari, i atès que el dret de sufragi es configura com un dret fonamental i un dret subjectiu (art. 23.1 CE i 29.2 EAC), a exercir d'una manera personal i directa (art. 56 EAC i art. 4 LOREG), també cal tenir en compte l'Informe de la Direcció General de Participació Ciutadana i de Processos Electorals, de data 15 de gener de 2021, el qual aporta també elements que justifiquen la suspensió o ajornament de les eleccions per la finalitat de garantir que el resultat electoral final s'adeqüi a la voluntat democràtica.

En concret, aquest informe conclou el següent:

*El canvi d'escenari sanitari de la pandèmia de la COVID-19 previst durant el procés electoral que desemboca en les eleccions al Parlament de Catalunya convocades pel 14 de febrer de 2021 fa preveure un greu impacte en les garanties democràtiques del procés, pel què considerem necessari un ajornament de les eleccions.*

*En particular, considerem especialment rellevants els següents aspectes:*

1. *L'afectació generalitzada de tota activitat humana qüestiona la possibilitat de controlar que el conjunt del procés electoral i que la celebració d'aquest no tingui cap afectació en la salut pública, a nivell macro, més enllà que es pugui veure garantida la protecció a títol individual de les persones.*

2. *La legitimitat del procés electoral es veu afectada en pràcticament la seva totalitat, amb especial impacte i de forma transversal en la deliberació, el sufragi actiu i el sufragi passiu. La possible manca de legitimitat d'un procés electoral és motiu suficient per al seu ajornament.*

*3. Dels cinc àmbits que contribueixen a la legitimitat democràtica d'unes eleccions lliures, malgrat que la ciutadania pogués exercir el seu dret a vot actiu, malgrat que les eleccions poguessin organitzar-se a nivell operatiu, considerem que no hi ha suficients oportunitats per la deliberació i la creació d'una opinió informada, que les candidatures no tindran suficients oportunitats per presentar els seus programes i candidats i que, en conseqüència, el resultat de les eleccions que pugui implantar-se podria no tenir prou fonaments per ser legítim.*

Així doncs s'entén que la celebració de les eleccions comportaria riscos per a la preservació del principi democràtic: no solament perquè afecta negativament la participació d'aquells col·lectius més vulnerables o en situació de risc per la malaltia, la qual cosa és contrària al principi d'igualtat en el procés electoral, sinó també perquè afectaria aspectes també essencials del procediment electoral, com la configuració de les meses electorals, la votació pròpiament dita o com la impossibilitat, entre d'altres, de desenvolupar amb garanties la campanya electoral ateses les limitacions imposades a les llibertats de reunió i de moviment.

El contingut de l'informe va en la línia, per tant, del que expressa el Síndic de Greuges, en l'addenda referenciada, quan exposa que:

*"... 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. "*

**c)** Objectivació de la fonamentació de la suspensió d'acord amb els escenaris ja preestablerts en els Protocols aprovats pel PROCICAT a proposta del Departament competent en matèria de processos electorals.

Així, dins dels Protocols ja esmentats<sup>5</sup> per fer front a les eleccions en temps de pandèmia, destaca el *Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions* que té per objectiu garantir la legitimitat del procés electoral, en la mateixa línia que indica el dictamen 214/2020 de la CJA quan afirma que un procés electoral s'ha de poder conduir amb plenes garanties de l'exercici del dret de vot.

En concret, la Comissió Jurídica Assessora constata que:

*"... la suspensió de les eleccions per manca de garanties perquè els electors puguin formar-se lliurement la seva voluntat i puguin exercir aquest dret de vot en condicions de llibertat i igualtat no és, en puritat, una mesura de salut pública, sinó que es configura en realitat com una mesura de garantia d'un procés electoral conduït amb plenes garanties de l'exercici del dret de vot." (FD VIII, p. 53)*

---

<sup>5</sup> Apartat *plantejament de la qüestió* d'aquest informe.

Per aquest motiu, el *Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions*, fixa cinc àmbits que contribueixen a la legitimitat democràtica d'unes eleccions lliures:

- Que hi hagi suficients oportunitats per la deliberació i la creació d'una opinió informada.
- Que les candidatures tinguin suficients oportunitats per presentar els seus programes i candidats.
- Que la ciutadania pugui exercir el seu dret a vot actiu.
- Que les eleccions puguin organitzar-se amb total normalitat a nivell operatiu.
- Que el resultat de les eleccions pugui implantar-se.

Per contra, els altres quatre protocols, i, en diferent mesura, tenen com a objectiu garantir el dret de vot de la ciutadania i minimitzar els riscos sobre la salut d'exercir el dret de vot. D'aquesta manera, es pot entendre que aquests quatre protocols s'han d'interpretar a la llum del *Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions* i en resten subordinats.

No es pot deixar d'esmentar que el *Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions*, va ser aprovat per unanimitat per la mateixa Taula de Partits i, posteriorment, aprovat pel PROCICAT. També és important destacar que, en la secció cinquena, aquest Protocol ja fa referència a la possibilitat d'un ajornament electoral.

Fetes aquestes puntualitzacions, el més remarcable d'aquest Protocol als efectes d'aquest informe és el fet que el Protocol estableix una sèrie d'escenaris per a la celebració de les eleccions, escenaris que s'han elaborat relacionant els diferents escenaris socio-sanitaris – especialment els del Pla d'obertura progressiva d'activitats– amb l'escenari que s'esdevindria en l'àmbit electoral, és a dir, amb una relació d'impactes sobre els diversos àmbits de legitimitat democràtica de les eleccions.

Certament, els escenaris proposats per a la celebració d'eleccions s'ajusten als trams previstos al Pla d'obertura progressiva d'activitats aprovat pel PROCICAT. Aquest Pla preveu quatre trams d'obertura, major conforme s'avança en el Pla, que s'avaluen quinzenalment en el marc del òrgans del PROCICAT.

Per tant, -i aquest element és cabdal- l'evolució dels escenaris per a la celebració d'eleccions serà paral·lela a l'evolució dels trams d'obertura, la qual està estretament vinculada a la progressió de la pandèmia COVID-19 a Catalunya i al seu impacte en el sistema públic de salut.

Com ja és ben sabut, la situació epidemiològica i assistencial en el marc de la pandèmia de la COVID-19 es monitoritza a través d'una sèrie d'indicadors, recollits en l'Annex 1 del Decret Llei 27/2020, de 13 juliol, de modificació de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública, i d'adopció de mesures urgents per fer front al risc de brots de la COVID-19. Entre aquests

indicadors, destaca, d'una banda, el nombre de reproducció efectiu instantani ( $R_t$ ) i, d'altra banda, l'evolució en el nombre de casos COVID-19 que requereixen hospitalització, tant en llit d'hospitalització convencional, com en llits de crítics.

Com a criteri general, tenint en compte aquests dos indicadors esmentats, es planteja retrocedir de tram d'obertura quan: o El valor de la  $R_t$ , de manera persistent, és superior a 1 o el número de casos que requereixen ingressos hospitalaris augmenta.

Doncs bé, establert aquest marc, el que s'observa és que les dades actualment facilitades pel Departament de Salut ja ens situen en l'escenari que el Protocol marca en vermell i anomena "EPC21-Aturada (assimilable a situació d'aturada social)", amb unes afectacions per al procés electoral equivalents a un risc molt elevat per la salut i de desbordament del sistema sanitari i risc elevat per la legitimitat del procés, i amb unes conseqüències clares quines són les d'ajornar les eleccions.

Ultra això, l'informe elaborat per l'Agència de Salut Pública de Catalunya depenent del Departament de Salut relatiu a *la valoració d'un eventual ajornament de les eleccions al Parlament de Catalunya*, tal i com s'ha dit, indica que:

*El pic epidèmic, d'acord amb la corba d'incidència acumulada a 14 dies, s'assoliria alguns dies abans de l'inici de la campanya electoral, mentre que el pic de pressió assistencial a les UCI s'assoliria pocs dies abans de la celebració de les eleccions.*

En un altre ordre d'argumentacions, és indubtable que la situació sanitària descrita així com les mesures preventives de contenció que s'han adoptat –amb especial incís en aquelles que suposen la suspensió o restricció d'activitats públiques i privades que agrupin a un determinat nombre de persones o aquelles relatives a l'aïllament social- suposa un trastorn greu del desenvolupament normal del procés electoral previst pel proper 14 de febrer.

A més, les mesures de suspensió d'activitats públiques i de confinament –necessàries per evitar la propagació del virus- suposen un obstacle per a la realització de la campanya electoral, imprescindible per a la formació d'un criteri previ al vot. Això dificulta el debat públic entre les persones candidates i també agreuja la dificultat per a l'electorat de conèixer els programes de les diferents candidatures.

En conclusió, actualment ens trobem en l'escenari en el qual les mesures previstes en els Protocols específics aprovats a l'efecte podrien no resultar suficients per garantir unes eleccions on es puguin portar a terme totes les funcions previstes a la LOREG, precisament per l'existència de les restriccions de mobilitat, socials i econòmiques i per la pròpia extensió de l'epidèmia i el nombre de persones afectades en situació crítica de salut, a banda del propi perill real i percepció de perill que pugués afectar la campanya i votació, tal i com es deriva de l'Informe de la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals de data 15 de gener de 2021 i de l'Agència de Salut Pública de Catalunya de la mateixa data.

**d)** Arribats a aquest punt, és evident que la decisió sobre la suspensió o ajornament de les eleccions implicaria la limitació d'un dret fonamental, com és el dret de participació reconegut a l'article 23 de la CE. Ara bé, l'exercici de qualsevol dret fonamental es pot trobar limitat. Aquesta limitació pot venir, d'una banda, perquè la CE ja preveu un límit general dels drets fonamentals per raó del respecte dels drets de les altres persones (article 10.1 CE) i, d'altra banda, perquè la limitació resulti necessària i proporcionada per a la protecció d'altres drets i béns constitucionalment protegits. Així ho ha reconegut de forma reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional (entre moltes, STC 11/1981, 2/1982 i 91/1983).

Com a més recent, i directament relacionada amb la pandèmia de la COVID-19, la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 16 d'octubre de 2020 (Rec. 342/2020), fa menció d'una interlocutòria també recent del Tribunal Constitucional, la 40/2020, que va avalar la limitació del dret fonamental de manifestació, tot indicant que:

"En el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, así como no existen certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus. Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos que acostumbran a basarse en la seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han adverdado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha. ( .. ) nos encontramos en un escenario en que los límites al ejercicio de los derechos, que indudablemente se dan, se imponen por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero (LA LEY 5103/2000), FJ 2). En este caso los valores de la vida, la salud y la defensa de un sistema de asistencia sanitaria cuyos limitados recursos es necesario garantizar adecuadamente." (el subratllat és nostre)

Per tant, la decisió de suspendre o ajornar les eleccions, per la vessant de restricció d'un dret fonamental que comporta, haurà de ser el resultat de la ponderació entre el dret a la salut i el dret al sufragi, ponderació aquesta que s'ha de dur a terme en base a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la limitació de drets. Tal i com estableix la sentència del TC 195/2003, de 27 d'octubre, aquests límits han de ser necessaris *"para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone ... y, en todo caso, respetar su contenido esencial"* (Fj 3º).

D'acord amb la jurisprudència constitucional<sup>6</sup> i del Tribunal Europeu dels Drets Humans<sup>7</sup>, les mesures restrictives de drets fonamentals cal que superin el judici de proporcionalitat, de forma que les mesures preses siguin idònies per aconseguir la finalitat legítima que persegueixen, necessàries per la inexistència d'alternatives més gravoses, i proporcionades en sentit estricte per què impliquen més beneficis que costos.

Pel que fa a la legitimitat de la mesura, aquesta no és altre que preservar el dret al sufragi per què es pugui exercir amb totes les garanties de participació lliure i democràtica, i, tal i com s'ha exposat, la mesura de suspensió està considerada ja com a mesura possible en les anàlisis de constitucionalitat i de tractats internacionals de referència.

En relació a la seva idoneïtat, és notori i conegut que la situació d'emergència de salut pública provocada per la COVID-19 i així declarada per l'Organització Mundial de la Salut el 11 de març de 2020, està provocant una gran afectació sanitària, un alt nombre de contagis i una importantíssima pressió assistencial. En aquest extrem, cal remetre's a les dades assistencials, les dades epidemiològiques i les de salut pública existents. Si bé s'estan adoptant mesures de seguretat, aquestes podrien no resultar suficients tant per evitar el perill per a la salut de les persones com per evitar una distorsió del procés electoral que dificultaria o impediria que el conjunt d'electors puguin formar-se una opinió política i exercir lliurement i sense condicionants el seu dret a vot. Per la qual cosa un ajornament es planteja com la mesura idònia per poder exercir aquest mateix dret en condicions adequades i garantistes pel seu exercici. Així, l'informe de l'Agència de Salut Pública de Catalunya, conclou que:

*La corba epidèmica a Catalunya va començar a augmentar a partir del dia 9 de desembre, malgrat les diferents resolucions sobre mesures en matèria de salut pública adoptades per a la contenció del brot epidèmic de la pandèmia de COVID-19 al territori de Catalunya, **les dades corresponents als indicadors epidemiològics i de salut pública continuen creixent de manera persistent.***

En segon terme, pel que fa a la necessitat de la mesura, un cop més cal tenir present totes les dades fins a la data disponibles que comporten que no existeixi cap altra mesura possible llevat de la de suspensió o ajornament de les eleccions. Com s'ha esmentat, els protocols de seguretat en el procés electorals que s'havien aprovat per fer front als riscos ja coneguts de la pandèmia s'han vist desbordats per uns escenaris objectius que també s'havien previst en el *Protocol sobre el funcionament de la Taula de partits i escenaris de celebració de les eleccions*, de forma que la mesura de suspensió ha esdevingut necessària després d'haver exhaurit totes les possibilitats preventives previstes i d'acord amb la situació epidemiològica descrita en l'informe del director de l'Agència de Salut Pública de Catalunya de data 15 de gener de 2021.

<sup>6</sup> SSTC 209/1999, 66/1995, 207/1996, entre les més significatives.

<sup>7</sup> STEDH de 7 de desembre de 1976 (cas Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen); STEDH de 23 de setembre de 1983 (cas Van der Musselle); STEDH de 24 de febrer de 1995 (cas McMichael); STEDH de 23 de setembre de 1995 (cas Spadea y Scalabrino); STEDH de 20 de mig de 1999 (cas Rekvényi), entre les més significatives.

A més, en aquest sentit, l'informe de la Direcció General de Participació Ciutadana i de Processos Electorals, de data 15 de gener de 2021, conclou, entre d'altres, que:

*La legitimitat del procés electoral es veu afectada en pràcticament la seva totalitat, amb especial impacte i de forma transversal en la deliberació, el sufragi actiu i el sufragi passiu. La possible manca de legitimitat d'un procés electoral és motiu suficient per al seu ajornament.*

Finalment, pel que fa a la proporcionalitat estricta d'aquesta decisió, aquesta mesura també es pot considerar proporcionada atès que la celebració de les eleccions únicament s'ajorna i, per tant, no s'anul·la l'exercici del dret de sufragi actiu sinó que únicament es posposa fins a la millora de la situació de la pandèmia.

Certament, la valoració dels danys no s'ha de limitar únicament al danys per a la salut –verdaderament importants- sinó també als danys que es poden provocar a la qualitat democràtica. El caràcter democràtic de les eleccions es veuria qüestionat si o bé no hi ha una participació considerable derivada de la situació de pandèmia, o bé la ciutadania no ha pogut formar lliurement la seva voluntat per manca d'una campanya electoral feta en condicions de poder arribar al màxim nombre de persones. Aquests elements, en els termes que han estat valorats per la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals en el seu informe de 15 de gener de 2021, també justificarien la finalitat de la mesura de suspensió o ajornament dels comicis electorals, de manera que aquesta decisió comporta beneficis al costat de l'alt cost de detriment del dret de sufragi que tot indica que es produiria en la seva celebració. Així, l'informe de la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals conclou, entre d'altres, que:

*Dels cinc àmbits que contribueixen a la legitimitat democràtica d'unes eleccions lliures, malgrat que la ciutadania pogués exercir el seu dret a vot actiu, malgrat que les eleccions poguessin organitzar-se a nivell operatiu, considerem que no hi ha suficients oportunitats per la deliberació i la creació d'una opinió informada, que les candidatures no tindran suficients oportunitats per presentar els seus programes i candidats i que, en conseqüència, el resultat de les eleccions que pugui implantar-se podria no tenir prou fonaments per ser legítim.*

Finalment, no es pot obviar que, des del punt de vista de la ponderació dels interessos públics afectats, la limitació que, en primera instància es pot entendre derivada de la posposició de les eleccions, no deixa de tenir com a finalitat última la de permetre que el dret de sufragi s'exerceixi d'una manera més adequada i plena, el que vindrà condicionat pel fet que aquesta suspensió no tingui excessiva durada temporal i, d'altra banda, que es constati, tal com es deriva dels informes tècnics aportats que, en principi, aquest endarreriment suposaria una millora de les condicions en el moment en que se celebressin efectivament les eleccions.

Evidentment, es tracta d'una previsió futura i incerta, en la mesura que no es pot preveure quina serà l'evolució de la pandèmia; però dels elements objectius aportats, se'n deriva que un ajornament de la data electoral suposaria, en principi, unes condicions més idònies per votar i, des d'aquest punt de vista, la mesura seria proporcionada i ajustada a Dret.

Per tant, la limitació del dret al sufragi –en aquest cas- es pot considerar que supera el judici de proporcionalitat, a més de trobar cobertura constitucional suficient en els articles 23.1 CE, dret al sufragi, 15 de la CE (garantia de la integritat física de les persones) i 43 també de la CE (protecció de la Salut).

#### **IV. L'ajornament de les eleccions ha d'incloure determinació de nova data on es prevegi poder exercir amb garanties el dret a sufragi.**

a) Pel que fa al contingut del Decret de suspensió o ajornament de les eleccions, cal observar que la CJA, en el dictamen 214/2020, citat, utilitza la terminologia “*suspensió dels efectes de la convocatòria*”. L'exposició de motius del Decret 147/2020 fa ús dels termes *deixar sense efecte*.

Per la seva banda, les recomanacions de la Comissió de Venècia indiquen que la suspensió de les eleccions ha de ser, en puritat, un ajornament.

Pel que fa a la LOREG, i si bé, com s'ha exposat, aquesta Llei no preveu, de forma específica, la suspensió o ajornament de les eleccions, sí que, en regular l'escrutini o les votacions (articles 84 i 95) utilitza també el terme suspensió. Com s'ha indicat, aquesta suspensió va lligada al supòsit de fet de l'existència de força major.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional, que des de la Sentència 5/1983, de 4 de febrer, destaca l'íntima connexió entre la voluntat dels electors –art. 23.1 CE– i els elegits –sufragi passiu, ex art. 23.2 CE– per intermediació del sistema electoral, ha establert com a principis generals aplicables als processos electorals el d'interpretació de la legalitat favorable als drets fonamentals i el d'interpretació més favorable a la plenitud del dret de sufragi. En paraules de la Sentència 105/2012, d'11 de maig, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional:

*“la Constitución ha introducido un principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales [...]. Esta consideración general es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable, sin perjuicio del necesario respeto a la legislación electoral y de la diligencia que los partícipes activos en las elecciones han*



*de tener en su actuación para posibilitar un ordenado y fluido proceso electoral'* (SSTC 76/1987, 24/1990 i 105/2012)

A més, la mateixa doctrina jurisprudencial assenyala que el procés electoral, per la seva naturalesa, està constituït per tràmits que han de desenvolupar-se en terminis peremptoris i successius, que es troben interconnectats entre si formant una unitat, i que la naturalesa del procés electoral és incompatible amb una obertura indefinida de la determinació dels seus resultats (SSTC 93/1999 i 48/2000, entre d'altres).

Tot i això, el principi d'unitat de tot el procés electoral s'ha de posar en relació amb els principis de proporcionalitat i d'interpretació més favorable a l'efectivitat dels drets fonamentals, tal i com ha interpretat la jurisprudència constitucional, significativament a la STC 24/1990.

**b)** Ultra això, i de conformitat amb les recomanacions de la Comissió de Venècia, atesa la necessitat de garantir la periodicitat de les eleccions, aquest Decret hauria de preveure, de forma expressa, o bé una data de celebració de les noves eleccions, o bé l'activació d'aquestes d'una manera immediata una vegada la situació sanitària millorés.

**c)** A banda dels dos tràmits anteriors, seguint el que indica la CJA i el Síndic de Greuges, en el dictamen 214/2020, citat i en l'addenda ressenyada, caldrà realitzar una comunicació a la Diputació Permanent així com garantir l'audiència prèvia dels grups polítics amb representació parlamentària.

Pel que fa a aquest darrer extrem, el de garantir l'audiència prèvia dels grups polítics amb representació parlamentària, consta que en data d'avui 15 de gener, ha hagut reunió de la Tercera taula de grups parlamentaris per tractar les eleccions al Parlament de Catalunya mesa de partits i s'ha acordat ajornar les eleccions al Parlament de Catalunya convocades pel 14 de febrer de 2021.

## **V. Conclusions**

1. La possibilitat de suspendre els efectes de la convocatòria de les eleccions i reprendre-la quan les condicions sanitàries i les mesures adoptades ho permetin és legalment possible si no es pot garantir la celebració d'eleccions en condicions de llibertat i igualtat, de manera que es pot posar en qüestió el caràcter veritablement democràtic de les eleccions i la legitimació democràtica de les institucions que en resulta.

2. L'ajornament electoral requereix fonamentació en relació a la seva condició de mesura limitativa que justifiqui la seva adopció d'acord amb els principis d'idoneïtat, de necessitat, en el sentit de justificar la inexistència d'alternatives menys gravoses, i de proporcionalitat estricta en el sentit que, de la decisió adoptada, se n'han de derivar més beneficis que costos.

3. L'Informe de 15 de gener de 2021 del director de l'Agència de Salut Pública de Catalunya, *"Informe relatiu a la valoració d'un eventual ajornament de les eleccions al Parlament de Catalunya"*, dissenya un marc d'afectacions clar al procés electoral en curs i per les dates de les eleccions. Aquest informe s'ha de posar en relació els escenaris descrits en el Protocol aprovat pel Procicat sobre funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració d'eleccions, on es constata que en el present procés electoral no es pot garantir l'exercici de sufragi amb totes les garanties, la qual cosa justifica l'ajornament de les eleccions per la finalitat de garantir que el resultat electoral final s'adeqüi a la voluntat democràtica.

Francesc Esteve i Balagué  
Director del Gabinet Jurídic

Montserrat Garcia Vidal  
Advocada en cap del Departament  
d'Acció Exterior, Relacions  
Institucionals i Transparència