



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

Votar en temps de pandèmia

Retrospectiva sobre les eleccions al
Parlament de Catalunya (febrer de 2021)

Vázquez Claravalls, Roger (NIUB 18104074)

Treball de Final de Grau
Grau de Gestió i Administració Pública
Curs 2020-2021, 2n Semestre

Dret Constitucional, Dret Electoral
Tutora: Dra. Mar Aguilera i Vaqués

Sumari

Introducció.....	5
1. Notes bàsiques sobre les eleccions.....	7
1.1. Estàndards internacionals.....	9
1.2. Marc normatiu espanyol.....	10
1.2.1. Els drets de participació política.....	10
1.2.2. El règim electoral català.....	12
2. Votar en temps de pandèmia.....	14
2.1. Les eleccions al Parlament de Catalunya.....	15
2.1.1. Convocatòria.....	15
2.1.2. Ajornament.....	16
2.1.3. Anàlisi de la STSJC 17/2021, d'1 de febrer.....	18
2.2. Les eleccions als Parlaments de Galícia, el País Basc i Madrid.....	21
3. L'afectació de la COVID-19 en les eleccions catalanes.....	23
3.1. La incidència de la Taula de partits.....	25
3.2. L'assistència a mítings polítics.....	26
3.3. La constitució de les meses electorals.....	27
3.4. L'augment del vot per correu i la problemàtica del vot exterior.....	28
3.5. La davallada de la participació.....	29

Conclusions.....	31
Fonts documentals.....	35
Annexos.....	41
I. Entrevista a la consellera de Salut, Hble. Sra. Alba Vergés.....	41
II. Gràfic d'impacte de les eleccions del 14F en la corba de contagis.....	46
III. Taula d'impacte de la COVID-19 sobre àmbits de legitimitat i objectius.....	47

Introducció

Catalunya està vivint una situació anòmala en els àmbits polític, econòmic i social. L'11 de març de 2020, l'Organització Mundial de la Salut va declarar, «profundament preocupada pels alarmants nivells de propagació de la malaltia de la COVID-19 i per la seva gravetat», la situació de pandèmia mundial. Aquest fet va causar grans estralls de caràcter econòmic i social, tant als Estats com a la ciutadania —dels quals encara no ens hem recuperat.

En el context de crisi sanitària, el 28 de setembre de 2020, el Tribunal Suprem d'Espanya va inhabilitar el fins aleshores president de la Generalitat de Catalunya, M. Hble. Sr. Quim Torra (STS 477/2020, de 28 de setembre). De manera interina, d'acord amb els articles 67.8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) i 6.2 i 4 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, el vicepresident del govern, Hble. Sr. Pere Aragonès, va assumir les funcions del president.

El 21 de desembre de 2020, havent transcorregut el termini d'investidura d'un nou president de la Generalitat de Catalunya previst als articles 67.3 EAC i 4.7 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, es va dissoldre el Parlament de Catalunya i es van convocar eleccions el 14 de febrer de 2021 (Decret 147/2020, de 14 de febrer). Després que el 15 de gener de 2021 es deixés sense efecte la celebració de les eleccions a causa de la crisi sanitària derivada de la pandèmia de la COVID-19 (Decret 1/2021, de 15 de gener) i que la sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya declarés nul de ple dret el Decret 1/2021, de 15 de gener (STSJC 17/2021, d'1 de febrer), el 14 de febrer de 2021 es van celebrar eleccions al Parlament de Catalunya, enmig de l'anomenada tercera onada de coronavirus i amb unes mesures sanitàries del tot estrictes.

Amb tot, es fa evident com la COVID-19 ha plantejat nous reptes i ha fet que la ciutadania ens qüestionem aspectes que, fins aleshores, no eren objecte d'una gran discussió ni social ni política.

Aquest treball té per objecte analitzar la incidència de la pandèmia en l'exercici dels drets de participació política i la democràcia representativa, i més concretament, en les eleccions que es van celebrar, el 14 de febrer, al Parlament de Catalunya. A més a més, a mode sintètic, vol oferir una comparativa amb la resta de comicis que s'han celebrat a Espanya en temps de pandèmia: les eleccions al Parlament de Galícia i del País Basc (el 12 de juliol de 2020) i a l'Assemblea de Madrid (el 4 de maig de 2021).

La hipòtesi que hom es planteja en endegar aquest estudi és que, en la mesura que hem d'entendre els drets de participació política com a eminentment importants en una democràcia representativa sòlida, només s'ha de poder aturar l'expressió de la ciutadania mitjançant el lliure exercici del dret a vot en situacions extremes —sempre que s'hagin establert unes bases que generin consens d'acord amb uns criteris raonables i acordats. Per al desenvolupament d'aquest treball, de documentació i recreació, es durà a terme una metodologia científica que combina la recerca fonamental i la descriptiva.

Votar en temps de pandèmia es divideix en tres capítols: el primer, presenta els conceptes doctrinals bàsics pel que fa a la democràcia representativa i el règim electoral espanyol; els dos següents, que constitueixen el cos d'aquest estudi, se centren en l'anàlisi de les eleccions al Parlament de Catalunya. El treball acaba amb les conclusions, les fonts documentals i els annexos, en què es transcriu l'entrevista a la consellera de Salut, Hble. Sra. Alba Vergés, i s'adjunta material gràfic que fa evident la incidència de la COVID-19 en les eleccions del 14 de febrer.

Per últim, vull agrair a tothom qui m'ha fet suport amb aquesta recerca i m'ha ajudat en el desenvolupament del treball; en especial, la Dra. Mar Aguilera, la consellera Alba Vergés i l'amic Ricard Vinyets.

1. Notes bàsiques sobre les eleccions

En l'àmbit de les ciències socials i jurídiques, definim la democràcia representativa com el sistema de govern en què el poder de decisió polític és expressat pel conjunt de ciutadans inscrits al cens electoral, d'acord amb el principi de la participació igualitària, i executat pels seus representants electes¹.

«Representar significa fer present alguna cosa o algú en un espai concret on, d'una altra manera, no hi seria present. Mitjançant la representació política es fa present en l'Estat alguna cosa o algú que es troba fora d'ell» (Molas, 2008, p. 79) i, malgrat que no sempre ha estat utilitzada al llarg de la història d'acord amb el criteri democràtic², en la representació es presumeix que «*la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél*» (STC 10/1983, de 21 de febrer).

En aquest sentit, la doctrina ens explica que la primera característica de la democràcia rau en el fet que el poder polític l'ostenta el poble (Fernández, 2020). Així i tot, com que no és possible concebre una identitat exacta entre els integrants de la comunitat i els seus ciutadans actius, s'ha de recórrer a una primera representació: la determinació d'un conjunt de persones amb dret a vot en unes eleccions —el cens electoral—, que representen la voluntat general. Un concepte que el filòsof Jean-Jacques Rousseau va encunyar l'any 1762 al llibre *El contracte social*.

Molas ens recorda com avui dia «tots els Estats democràtics estan organitzats en sistemes representatius, en què el poble està representat de manera estable pels qui resulten escollits mitjançant el sufragi universal dels integrants del cens electoral, en eleccions lliures i periòdiques». Així doncs, al llarg d'aquest treball, quan parlem del sistema representatiu, cal tenir present que no al·ludim només a la necessària imputació al poble del poder de decisió política, sinó específicament a aquella forma de representació en què la voluntat d'un grup de persones, escollides lliurement pel cens electoral, s'assimila a la voluntat general de la comunitat durant un període de temps determinat.

1 La definició de democràcia representativa ha estat extreta del *Diccionari de la llengua catalana de l'Institut d'Estudis Catalans* (2a edició) i el *Diccionari terminològic del TERMAT*.

2 En algunes teories de l'absolutisme, el Monarca era considerat el representant de Déu a la terra; en les teories del nacionalisme feixista, el seu General en cap representava la Nació —de fet, alguns dictadors han afirmat inclòs que representaven el poble sense necessitat de celebrar eleccions lliures—; en altres casos es pretenia representar els interessos d'una classe social, etcètera (Molas, 2008, p. 83).

De tota manera, i en un context de crisi com l'actual, és natural que sorgeixin dubtes sobre la fortalesa de qualsevol dels sistemes polítics de govern perquè la representació només pot ser democràtica si hi ha àmplia participació de la ciutadania (Altman, 2010, p. 12).

El professor de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Madrid, Antonio Arroyo, fa una síntesi molt interessant sobre la fragilitat de la democràcia en situacions excepcionals, i explica com *«la pandemia de coronavirus no solo está poniendo a prueba nuestra capacidad de resistencia a título personal, social, político y económico; también está afectando a los pilares sobre los que se asienta nuestra democracia»*. Arroyo, fa èmfasi en el fet que el problema que comporta el desistiment de responsabilitats per part de la ciutadania quan ens desentenem de la cosa pública i no ens sentim interpel·lats a l'hora de prendre part en la presa de decisions col·lectiva, en tant que assumim el rol de súbdits i perdem el de ciutadans.

Així, ens trobem com la doctrina ha anat distingint entre tres grans tipus de cultura política, que entenem com l'estructura de creences que modela el sistema polític i orienta els membres d'una comunitat des de les dimensions individual i col·lectiva: la parroquial; la de súbdit, i la participativa (Aguilera de Prat [et al.], 2015, p. 506-532). Cal, doncs, aturar-nos en aquest punt per fer una distinció entre la cultura política de súbdit i la participativa per entendre a què es refereix el professor Arroyo.

Mentre que en la cultura política de súbdit hi ha una acceptació passiva del sistema polític existent, sense tenir en compte sentiments i valoracions personals; en la participativa, els ciutadans prenen partit en els processos polítics, sota la idea de la capacitat d'influir en les decisions dels governs. Aquesta concepció és important en tant que determina la qualitat democràtica de la comunitat. Per consegüent, quan transitem de la cultura política participativa fins a la de súbdit, no només estem perdent recursos com a ciutadans, sinó drets; perquè la participació esdevé, a més a més d'un mecanisme per incidir en la presa de decisions públiques i donar una resposta col·lectiva a problemes socials, una eina transformadora i un espai de diàleg entre la ciutadania, amb la voluntat de crear comunitat i millorar l'eficiència de les actuacions i el contingut de les decisions.

Amb tot, és evident que la pandèmia ha fet que hàgim hagut de repensar-ho tot; també les bases de la democràcia representativa, el concepte de participació ciutadana i els seus mecanismes clàssics: des del vot fins a la discussió política quotidiana (Rius, 2021, p. 16).

1.1. Estàndards internacionals

Per entendre la importància de les eleccions en qualsevol sistema democràtic, cal veure les resolucions i la jurisprudència que els organismes i tribunals internacionals —com ara el Tribunal Europeu de Drets Humans, el Tribunal Africà de Drets Humans i dels Pobles, el Comitè de Drets Humans de l'ONU o la Comissió Europea de Drets Humans, entre d'altres— han dictat en nombroses ocasions en relació amb la violació dels drets humans en matèria de dret electoral i democràcia representativa; que, en síntesi, recorden que una democràcia sòlida mai no pot perdre de vista el mandat popular.

Convé recordar que, fins i tot durant el període entre les dues guerres mundials, diferents països d'Europa van proposar el referèndum en com a mecanisme compensatori de les deficiències del sistema parlamentari i d'interpel·lació directa a la ciutadania en la presa de decisions (Santamaría, 1972).

En aquesta línia, cal destacar el cas de Grècia: «*The Greek case. Application No. 3321/67 (Denmark v. Greece); Application No. 3322/67 (Norway v. Greece); Application No. 3323/67 (Sweden v. Greece), Application No. 3344/67 (Netherlands v. Greece)*», en què, per primera vegada, el TEDH argumenta que el cicle electoral no es pot aturar, de manera que si ho fa, l'absència de legislatura a causa de la dissolució del Parlament i la demora en l'organització de noves eleccions esdevé «una clara i persistent violació del dret a eleccions lliures».

Hem d'entendre aquest pronunciament del Tribunal Europeu de Drets Humans en el context que un grup d'oficials militars es va apoderar del govern mitjançant un cop d'estat que es va perpetuar cinc setmanes abans de la celebració de les eleccions programades. Aquesta ocupació del poder va vulnerar l'article 3 del *Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1952)*, que obligava els Estats a celebrar eleccions lliures, en intervals raonables i per mitjà de votació secreta, en unes condicions que asseguressin la lliure expressió de l'opinió dels electors; del qual emanen els drets de participació política (v. punt 1.2.1).

El tribunal va trobar que Grècia no havia mostrat una «emergència pública» que exigís la suspensió de les llibertats civils. I, en aquest cas, fins i tot si s'hagués determinat que existia una emergència pública, no es va mostrar que la suspensió de les eleccions fos «restrictament necessària per a les exigències de la situació». La justificació d'aquesta «emergència pública» és el que segons la hipòtesi d'aquest treball ha de poder aturar l'expressió de la ciutadania mitjançant el lliure exercici del dret a vot en uns comicis.

1.2. Marc normatiu espanyol

Espanya ha tingut vuit textos constitucionals des del segle XIX fins a l'actualitat. Aquest fet denota la inestabilitat institucional que ha patit al llarg dels anys, a causa dels canvis constants en el règim polític de l'Estat en què han estat modificades la confessió a la fe religiosa o l'organització territorial, entre d'altres. També, quant al sufragi i, per tant, la representació de la ciutadania en els espais de participació i presa de decisions (Moya, 2018).

La *Constitució Política de la Monarquia Espanyola* (1812) establí, a l'article primer, que «la Nació Espanyola és la reunió de tots els Espanyols d'ambdós hemisferis» i, article tercer, «la sobirania resideix essencialment en la Nació». Més tard, aquesta sobirania nacional es convertia en una de compartida entre les Corts i el Rei [*Estatut Reial* (1834), *Constitució de la Monarquia Espanyola* (1837) i *Constitució Espanyola* (1845)]. Fruit de la revolució de la Gloriosa, van quedar consignats en la *Constitució de la Nació Espanyola* (1869), la sobirania nacional i el sufragi universal, a més a més d'una concepció de la Monarquia com a poder constituït i una declaració de drets; si bé la *Constitució de la Monarquia Espanyola* (1876) torna a adoptar la sobirania compartida entre les Corts i el Rei.

És més interessant, en tant que contemporània, la concepció de la democràcia representativa que es plasma tant en la *Constitució de la República Espanyola* (1931) com en la *Constitució Espanyola* vigent (1978). La primera estableix que «els poders de tots els seus òrgans [de la República] emanen del poble»; la segona, que «la sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen els poders de l'Estat» (art. 1.2).

1.2.1. Els drets de participació política

La participació de les persones en els assumptes públics va lligada a la idea de pràctica col·lectiva de la política i, a occident, troba la seva arrel en la concepció més primitiva de la democràcia, que procedeix del món grec clàssic i es consolida al llarg dels anys mitjançant tres fites o moments històrics destacables: l'evolució del parlamentarisme al Regne Unit, les convencions de les colònies angleses a Amèrica del Nord i les idees il·lustrades que van precedir la Revolució Francesa. Amb tot, en les nostres societats, entenem la política com a essencialment democràtica perquè, per una banda, ha de respondre a l'interès general i, per l'altra, la majoria de la ciutadania ha de poder defensar els seus interessos legítims (González, 2021, p. 8).

Tant és així que veiem com l'article 9.2 CE estableix que «correspon als poders públics promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social».

En aquest sentit, trobem dues grans vies de participació en la vida política: la directa, que s'associa amb la democràcia directa, i la indirecta, pel que fa a la democràcia indirecta o representativa. Si bé en el marc constitucional espanyol trobem elements tant de participació directa com d'indirecta, hem de reconèixer que el constituent va optar de manera decidida per la representativa —tal com hem vist a tall introductori en el punt 2 d'aquest treball i en el qual ens centrarem. N'és un clar exemple el reconeixement del dret de sufragi de la ciutadania en els diferents àmbits territorials de l'administració: nacional (arts. 66 i 69 CE), autonòmic (art. 152.1 CE) i local (art. 140 CE).

D'entre els drets de participació política, en destaca el consagrat com a fonamental a l'article 23 CE:

1. «Els ciutadans tenen el dret a participar en els assumptes públics, directament o per mitjà de representants, lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal.
2. Així mateix, tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les funcions i càrrecs públics, d'acord amb els requisits que assenyalin les lleis».

Així i tot, malgrat que alguns juristes han expressat que l'article 23 CE esdevé la concreció del 9.2 CE —al qual fèiem menció abans—, el Tribunal Constitucional ha anat acotant i delimitant al llarg dels anys el seu contingut essencial (STC 53/1984, de 3 de maig; STC 119/1995, de 17 de juliol).

Hem d'entendre, doncs, que el dret fonamental a la participació política es limita a l'elecció dels membres de les cambres representatives i corporacions locals, la participació en referèndums, la iniciativa legislativa popular i el consell obert; perquè la finalitat de la participació política que s'exerceix sent titular del dret que confereix l'article 23 CE és diferent de les altres modalitats de participació en tant que només en aquest cas s'expressa la voluntat del cens electoral com a manifestació de la sobirania popular a través d'un procediment electoral amb totes les garanties (González, 2021, p. 10).

Als efectes del que estudiem en aquest treball, convé tenir present que l'article 23 CE té dues dimensions: el dret de sufragi —a participar mitjançant el vot, com a instrument que li confereix un dret— i dret d'accés als càrrecs públics —a ser votat per esdevenir un càrrec públic o bé accedir a la funció pública. Posarem l'accent en el primer.

A Espanya, el sufragi és universal, personal, lliure, igual, directe i secret, i correspon als ciutadans espanyols inscrits al cens electoral i que no es trobin en alguna de les situacions que priven del dret de vot d'acord amb la Constitució i les lleis.

En primer lloc, trobem com la Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG) fa una primera limitació quant al cens electoral, pel que fa a la majoria d'edat dels electors: «El dret de sufragi correspon als espanyols majors d'edat» (art. 2.1 LOREG).

En segon lloc, veiem com l'article 13.2 CE se centra en la nacionalitat dels electors, en tant que «solament els espanyols [és a dir, els qui tinguin la nacionalitat espanyola] seran titulars dels drets reconeguts a l'article 23 CE, excepte el que atenent criteris de reciprocitat, pugui establir-se per tractat o llei per al dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals». L'excepció general a aquesta disposició la trobem amb els ciutadans de la Unió Europea, que són titulars dels drets de participació política, així com els espanyols, a les eleccions municipals i a les del Parlament Europeu.

En tercer i darrer lloc quant als límits de l'exercici del dret a vot en l'ordenament jurídic espanyol, trobem com l'article 3.1 LOREG estableix que manquen del dret de sufragi actiu els condemnats per sentència judicial ferma a la pena principal o accessòria de privació del dret de sufragi durant el temps del seu compliment; els declarats incapaços en virtut de sentència judicial ferma, sempre que la mateixa declari expressament la incapacitat per a l'exercici del dret de sufragi, i els internats en un hospital psiquiàtric amb autorització judicial, durant el període que duri el seu internament, sempre que en l'autorització el jutjat declari expressament la incapacitat per a l'exercici del dret de sufragi.

1.2.2. El règim electoral català

La Constitució espanyola estableix un sistema de representació proporcional per a l'elecció dels parlaments de les comunitats autònomes: «*la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con*

arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey (...)» (art. 152 CE). Aquesta previsió constitucional es reflecteix a l'article 56 EAC:

«1. El Parlament es compon d'un mínim de cent diputats i un màxim de cent cinquanta, elegits per a un termini de quatre anys per mitjà de sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, d'acord amb aquest Estatut i la legislació electoral.

2. El sistema electoral és de representació proporcional i ha d'assegurar la representació adequada de totes les zones del territori de Catalunya. (...) El règim electoral és regulat per una llei del Parlament aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues terceres parts dels diputats.

3. Són electors i elegibles els ciutadans de Catalunya que estan en ple ús de llurs drets civils i polítics, d'acord amb la legislació electoral. La llei electoral de Catalunya ha d'establir criteris de paritat entre dones i homes per a l'elaboració de les llistes electorals».

Amb tot, malgrat que l'EAC remet, ja l'any 2006, a una futura llei electoral de Catalunya, el Parlament mai no l'ha aprovada —de fet, Catalunya és l'única comunitat autònoma d'Espanya que no disposa d'una llei electoral pròpia. En aquesta línia, la consellera Alba Vergés ha afirmat que «hagués estat positiu tenir-la, això vol dir un gran consens que malgrat diferents intents, encara no hem aconseguit» (v. annex I).

D'aquesta manera, regeix la disposició transitòria segona de l'EAC que manté la vigència de la disposició transitòria quarta de l'Estatut de 1979, la qual estableix els elements indispensables per dur a terme les eleccions i, en tot allò que no està establert, remet a les normes per a les eleccions legislatives al Congrés dels Diputats. Així doncs, la manca de llei electoral pròpia ha implicat que, amb l'excepció del nombre de diputats i de la determinació de les circumscripcions electorals³, s'apliqui a les eleccions al Parlament de

3 Pel que fa al nombre de diputats i a la determinació de les circumscripcions electorals, s'aplica la regulació prevista inicialment per a les primeres eleccions al Parlament després de la recuperació de la democràcia a Espanya i el restabliment de la Generalitat de Catalunya, l'any 1979; que es van celebrar el 20 de març de 1980.

D'acord amb aquesta disposició, el Parlament està integrat per 135 diputats. L'Estatut de 1979 també incorpora la circumscripció provincial com a criteri provisional i introdueix un correctiu pel que fa al nombre de diputats que correspon a cada circumscripció. Així, d'acord amb la disposició transitòria quarta, a les circumscripcions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona els són atribuïts 85, 17, 15 i 18 diputats, respectivament.

Catalunya les normes que regulen les eleccions legislatives al Congrés dels Diputats contingudes a la LOREG, més enllà del conjunt de prescripcions que tenen la condició de normes d'aplicació general i que van ser establerts per l'Estat espanyol d'acord amb les competències que li reserva la Constitució. Aquest fet és del tot rellevant en tant que qualsevol modificació del règim electoral de Catalunya ha de ser pactada amb l'Estat espanyol, que l'haurà d'aprovar a les Corts Generals i afectarà a tot el seu territori.

A les eleccions al Parlament de Catalunya, poden participar com a electors els ciutadans espanyols majors de divuit anys que tinguin la condició política de catalans —que s'obté mitjançant la inscripció o alta en el padró municipal d'habitants com a veí a qualsevol municipi de Catalunya— inscrits al cens electoral i que no es trobin en alguna de les situacions que legalment priven del dret de vot (v. punt 1.2.1).

Els ciutadans espanyols residents a l'estranger que hagin tingut a Catalunya el darrer veïnatge administratiu, i que acreditin aquesta condició al consolat d'Espanya corresponent, i també els seus descendents inscrits com a espanyols, si ho sol·liciten, gaudeixen, com a catalans, dels drets polítics definits a l'Estatut d'autonomia i, per tant, també són electors.

2. Votar en temps de pandèmia

Com s'ha dit al llarg d'aquest treball i és notablement sabut, la pandèmia de la COVID-19 ha plantejat nous reptes i ha fet que la ciutadania ens qüestionem aspectes que, fins aleshores, no eren objecte d'una gran discussió ni social ni política. N'és un exemple la celebració d'eleccions que, si bé és cert que se n'han celebrat a molts països, totes han estat objecte d'un replantejament de fons per adaptar-se a la normativa sanitària i evitar, així, la propagació del virus —tal com determinen els estudis de l'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA).

És interessant, doncs, emfatitzar aquest replantejament i la falsa dicotomia que s'ha estès entre la seguretat ciutadana, o el dret a la salut, i la celebració d'eleccions. Sense cap mena de dubte, però, el dilema principal —pels Estats, pels agents socials i pel conjunt de la ciutadania— que ha provocat la pandèmia en matèria electoral és si cal celebrar o ajornar les eleccions; és a dir, si s'ha de mantenir una data establerta de manera prèvia a la pandèmia, que en l'imaginari col·lectiu s'associa al fet de posar en perill la salut de les persones, o si és millor posposar-ne la celebració i, per tant, aturar el

cicle electoral. Aquesta segona opció pot implicar consideracions constitucionals i legals de grans dimensions; com ara el cas de les eleccions presidencials de Portugal, que exigien una reforma de la Constitució per establir una nova data.

La decisió de celebrar les eleccions o bé ajornar-les suposa riscos per un govern, segons International IDEA: «Mentre que posposar eleccions pot ser l'acció més factible i responsable des de la perspectiva de salut pública, la decisió pot implicar altres riscos:

- de reputació (per a l'organització que pren les decisions, per a la confiança en el procés democràtic i les institucions, per a les relacions internacionals...);
- polítics (afeblint el govern de torn o l'oposició);
- financers (implicacions pressupostàries, per exemple, que els diners invertits no puguin ser recuperats);
- operatius (dates alternatives que no siguin viables a causa d'altres riscos), i
- legals (la decisió pot ser impugnada legalment)».

A Espanya s'han celebrat eleccions en temps de pandèmia a quatre de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes (per ordre cronològic: Galícia i el País Basc, Catalunya i Madrid), cadascuna amb particularitats pròpies respecte de la resta quant al context sanitari, el clima polític i la ingerència dels poders de l'Estat. Amb aquest apartat es volen posar de manifest aquestes diferències i es pretén analitzar la convocatòria i les condicions per a l'ajornament dels comicis, si ha estat necessari plantejar-ho.

2.1. Les eleccions al Parlament de Catalunya

2.1.1. Convocatòria

En el context de crisi sanitària, el 28 de setembre de 2020, el Tribunal Suprem d'Espanya va confirmar la sentència d'inhabilitació del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya per a «l'exercici de càrrecs públics electius, ja siguin d'àmbit local, autonòmic, estatal o europeu; així com per al desenvolupament de funcions de govern durant 18 mesos» al fins aleshores president de la Generalitat de Catalunya, Quim Torra, per haver «desobeït conscientment i de manera *“contumaz y obstinada”* a l'òrgan constitucional que vetlla per la neutralitat dels procediments electorals»: la Junta Electoral Central durant la campanya

electoral de l'abril de 2019 (STS 477/2020, de 28 de setembre).

De manera interina, d'acord amb els articles 67.8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i 6.2 i 4 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, el llavors vicepresident del govern —i actual president de la Generalitat de Catalunya—, Pere Aragonès, va assumir les funcions del president.

El 21 de desembre de 2020, havent transcorregut el termini per investir un nou president de la Generalitat de Catalunya previst als articles 67.3 EAC i 4.7 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, es va dissoldre el Parlament de Catalunya i es van convocar eleccions el dia 14 de febrer de 2021 (Decret 147/2020, de 21 de desembre).

2.1.2. Ajornament

El 15 de gener de 2021 es va deixar sense efecte la convocatòria de les eleccions del 14 de febrer de 2021 a causa de l'augment exponencial de casos de coronavirus provocat per l'anomenada tercera onada de la COVID-19 (Decret 1/2021, de 15 de gener), alhora que s'establia que «les eleccions al Parlament de Catalunya es convocaran per tal que tinguin lloc el dia 30 de maig de 2021, prèvia anàlisi de les circumstàncies epidemiològiques i de salut pública i de l'evolució de la pandèmia en el territori de Catalunya, i amb la deliberació prèvia del Govern, mitjançant un decret del vicepresident del Govern en substitució de la presidència de la Generalitat».

Convé tenir present, en aquest punt, el Dictamen 214/2020, de 17 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora⁴ mitjançant el qual s'analitzen les mesures organitzatives i legislatives que pot adoptar la Generalitat de Catalunya per tal de garantir al mateix temps la salut pública, el dret a la salut de les persones involucrades en els processos electorals i el dret al de vot dels ciutadans. Aquest dictamen informa que «en cas d'insuficiència de les mesures adoptades per tal de garantir el ple exercici del dret de vot a l'electorat en condicions de llibertat i igualtat i pròpiament en garantia d'aquest, amb l'adequada motivació i amb l'afectació mínima imprescindible de la periodicitat de les

4 La Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora estableix que:

- a) La Comissió Jurídica Assessora és l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat de Catalunya i exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica i funcional, en garantia de la seva objectivitat i independència.
- b) En algunes matèries l'Administració de la Generalitat està obligada a demanar-li el parer abans de prendre la decisió corresponent (dictàmens de sol·licitud preceptiva); en d'altres matèries, poden sol·licitar-li, però no estan obligats a fer-ho (dictàmens de sol·licitud no preceptiva). Normalment, els dictàmens de l'òrgan no són vinculants. Tanmateix, l'Administració que li hagi sol·licitat el dictamen només pot apartar-se del seu criteri si en fonamenta els motius.
- c) A Catalunya, la Comissió equival i substitueix plenament el Consell d'Estat.

eleccions o del deure de celebrar-les, la Generalitat de Catalunya pot procedir a l'ajornament o, si escau, a la suspensió de les eleccions en els termes indicats al Dictamen».

En aquest sentit, en el fonament jurídic VIII del dictamen s'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 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. (...) 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 (...)».

Així mateix, 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». I afegeix que «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, per la qual cosa 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)». En conseqüència, la Comissió afirma que «la decisió de suspendre les eleccions hauria de comptar amb una justificació tècnica equivalent, a l'ensem de la constatació de la insuficiència de les mesures adoptades per a la celebració de les eleccions amb garanties».

En aquesta línia, la consellera de salut, Alba Vergés, apunta que «de fet, crec que vam tenir aquest consens general [en referència al consens social i polític al qual hom fa referència a l'entrevista, com a requisit a l'establiment d'unes bases que serveixin per decidir si cal ajornar les eleccions en temps de pandèmia o no (v. annex I)]. Des del

govern, evidentment començant pel Departament competent en matèria de convocatòries electorals, vam fer múltiples reunions amb els diferents grups parlamentaris i forces polítiques per tal d'anar compartint la situació epidemiològica. Aquesta tasca va acabar amb una reunió al Parlament de Catalunya on jo mateixa [com a consellera de Salut] vaig poder exposar la situació que segons els diferents estudis i informes podíem tenir el 14 de febrer i perquè la proposta era cercar una nova data cap a finals de maig. Explicant que aleshores la situació podria ser ben diferent, exposant el control de la pandèmia, l'inici de la vacunació, etc.». Així i tot, l'1 de febrer de 2021 la sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va declarar nul de ple dret el Decret 1/2021, de 15 de gener (STSJC 17/2021, d'1 de febrer) i, per tant, va mantenir les eleccions pel 14 de febrer de 2021. En el punt següent trobareu una anàlisi de la sentència i la incidència que va tenir en el cicle electoral català.

Convé, però, entendre el perquè de l'ajornament. En aquest sentit, els mitjans de comunicació posaven de manifest les causes següents: en primer lloc, el possible rebrot de la pandèmia i, en segon lloc, els diferents càlculs electorals de tipus partidista.

Per contra, la consellera Vergés argumenta que «ni una cosa ni l'altra van marcar la decisió d'ajornar-les. Crec que certament una nova data representava cercar el moment més adient per convocar la ciutadania a les urnes. Ni partidismes ni rebrots, vam aplicar molt sentit comú veient com teníem la situació a mitjans de febrer i com la podíem tenir a finals de maig. Com tothom ha pogut veure, certament ara, a finals de maig, la situació és ben diferent i equilibra molt més la garantia dels drets amb les condicions per exercir-los». I a més a més, afegeix que «[el Govern] sempre vam defensar que les eleccions es podien fer i també la mostra és que les vam fer garantint seguretat. Però també sempre vam defensar, perquè ens creiem la democràcia i el dret a vot com a eina d'expressió de la voluntat, que aquest dret s'havia d'exercir amb les millors condicions socials. I això volia dir, sense la por al contagi, quan tothom entengués la coherència entre el que eren mesures de control d'epidèmia amb una jornada que pot mobilitzar 5,5 milions de persones» (v. annex I).

2.1.3. Anàlisi de la STSJC 17/2021, d'1 de febrer

La sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (secció cinquena) va dictar, l'1 de febrer de 2021, la sentència 17/2021 en relació amb el recurs especial de protecció jurisdiccional de drets fonamentals que va interposar un ciutadà — Josep Asensio Serqueda— contra el Decret 1/2021, de 15 de gener, del govern de la

Generalitat per considerar que vulnerava el dret de vot (art. 23 CE). En conseqüència, com és sabut, el decret va ser declarat nul de ple dret i es van celebrar les eleccions al Parlament de Catalunya en la data inicialment prevista: el 14 de febrer de 2021.

En el marc d'aquest apartat, interessa estudiar els raonaments jurídics dels magistrats del tribunal i l'argumentació de les parts actora i demandada; d'acord amb els fonaments que recull la sentència i els comentaris d'experts en matèria electoral, en especial, la professora de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, Mar Aguilera —que, alhora, tutoritza aquesta recerca.

Abans de res, cal destacar el caràcter extraordinari de la STSJC 17/2021, d'1 de febrer, que s'emmarca en una situació també extraordinària, de pandèmia mundial. Amb tot, partirem de la base que el cicle electoral és quelcom definit i inalterable en una democràcia sòlida, tal com ens explica la sentència del TEDH en relació amb el cas de Grècia (v. punt 1.1). En relació amb aquesta consideració, *«el tribunal parte de que la regulación actual del estado de alarma, que tiene fuerza de ley, contempla expresamente la continuidad del proceso electoral»*. És molt interessant aquest apunt en tant que, de fet, en cap article de la Constitució es contempla la suspensió del procés electoral —i, per tant, s'entén implícita la seva continuïtat—, ni tan sols en el cas d'estat de setge o d'excepció, en què sí que es poden suprimir i limitar drets fonamentals, com ara la inviolabilitat del domicili, el secret de les comunicacions o el dret a la llibertat i la seguretat, entre d'altres (art. 55 CE). Què ens vol dir, doncs, el TSJC amb aquesta argumentació? I encara més: d'acord amb quins criteris el legislador inclou, de manera explícita, l'assumpte de la continuïtat del cicle electoral? El cert és que són qüestions que hom considera interessants, però difereixen de l'objecte d'aquest estudi i requereixen una anàlisi acurada.

Quant a la comparativa amb els precedents d'ajornament de les eleccions, la professora Aguilera exposa que *«s'ha criticat que quan es va firmar el decret que convocava les eleccions ja existia la situació de pandèmia i que s'hagués pogut preveure. En aquell moment, no obstant, la “força major” no tenia cabuda ja que llavors s'haguessin pogut prendre altres mesures més contundents durant les festes de Nadal. A prop de les eleccions i en plena tercera onada de la pandèmia la “força major” cobra pes. Justificar que existeix aquest argument de pes tan extrem que va més enllà del que estableix la LOREG és tasca del Govern català. És una decisió de l'Executiu. Dictar que l'Executiu s'ha excedit en la seva decisió vulnerant amb això un dret fonamental requereix també una profunda argumentació»*. De totes maneres, el tribunal argumenta que *«en el caso gallego y vasco, en el plano de la fuerza mayor, concurría asimismo el elemento de*

imprevisibilidad, pues las elecciones se convocaron el día 10 de febrero de 2020 en una situación de normalidad sanitaria, en contraste a las convocadas en Cataluña el día 21 de diciembre de 2020, estando vigente un nuevo estado de alarma. También había otra sustancial diferencia (...), por la diferente intensidad en la limitación de derechos en el estado de alarma y por las condiciones sanitarias existentes al inicio de la pandemia».

Un altre aspect que cal tenir en compte és el competencial. Aquest treball ha subratllat la situació d'anomalia —juridicoadministrativa i social— en la qual es troba Catalunya. Una característica, potser de les més rellevants, consisteix a tenir un vicepresident de la Generalitat amb algunes de les funcions del president, que va ser inhabilitat per desoir un requeriment de la Junta Electoral Central que, de manera gairebé anecdòtica —si no fos pel seu contingut i la sensibilitat envers el clima polític català—, consistia a retirar una pancarta del balcó de la façana principal del Palau de la Generalitat. En aquest marc, el TSJC sosté que *«la autoridad que convoca las elecciones, en el caso Vicepresidente en funciones de Presidente, no está habilitado expresamente por una norma legal para suspender o aplazar las elecciones»*. Cal reconèixer que és un aspecte substancial, que encara fa més evident les diferències entre l'ajornament dels comicis de Catalunya i els de Galícia o el País Basc.

Aguilera fa èmfasi en el fet paradoxal que «les dues parts confrontades defensen el dret de vot. Els recurrents, afirmen que trencar el cicle electoral és un error i que aquesta suspensió és un mal precedent que perjudica el nucli del sistema democràtic. També la Generalitat es recolza en el dret de vot: votar ara deixaria moltes persones sense poder exercir-lo». I afegeix: «tant els defensors del decret de la Generalitat com els recurrents entren en les comparacions: ¿si País Basc i Galícia van suspendre les eleccions a causa de la pandèmia per què aquí no pot donar-se la mateixa resposta? O per part dels recurrents: ¿si Portugal i els Estats Units celebren eleccions en plena pandèmia per què aquí no podríem també? ¿Si els nens i nenes van a l'escola, els adults a treballar, els transports públics continuen funcionant, per què no podem exercir un dret fonamental com és el de vot? La resposta no és senzilla. Es tracta de decisions constitucionals, *«Constitutional choices»*, en paraules del professor Laurence H. Tribe».

En definitiva, segurament haguera estat molt interessant que s'elevés la causa al Tribunal Suprem d'Espanya perquè unifiqués criteri i dictés jurisprudència al respecte, però com que la història ens explica el que ha passat i no les elucubracions del que podria haver passat, hem de centrar-nos en aquest pronunciament del TSJC i assumir que les ingerències externes seran comunes mentre no hi hagi un marc legal específic propi de Catalunya en relació amb les eleccions.

2.2. Les eleccions als Parlaments de Galícia, el País Basc i Madrid

Des de l'òptica d'estudi d'aquest treball és interessant fer una anàlisi, a grans trets i a manera de comparació —ja que l'objecte del mateix són les eleccions al Parlament de Catalunya del passat 14 de febrer de 2021, i la simple comparativa al detall, per si sola, ja constituïria l'objecte d'una altra recerca—, de la resta de comicis que s'han celebrat a l'Estat espanyol en temps de pandèmia. Així, com ja s'ha dit amb anterioritat, es posen de manifest les particularitats de les eleccions al Parlament de Galícia i del País Basc (el 12 de juliol de 2020) i a l'Assemblea de Madrid (el 4 de maig de 2021) respecte de les darreres eleccions al Parlament català.

Abans de res, a tall de preàmbul, cal tenir present que més enllà del conjunt de prescripcions de la LOREG que tenen la condició de norma d'aplicació general (v. punt 1.2.2), totes les comunitats autònomes d'Espanya a excepció de Catalunya tenen una llei electoral pròpia. D'aquesta manera, mentre que el Parlament de Catalunya no és sobirà quant a les disposicions normatives en relació amb els comicis que se celebren en el seu territori i pel que fa a les seves institucions d'autogovern, les eleccions al Parlament de Galícia s'han regit per la Llei 8/1985, de 13 d'agost, d'eleccions al Parlament de Galícia; les eleccions al Parlament del País Basc, per la Llei 5/1990, de 15 de juny, d'Eleccions al Parlament Basc; i finalment, les eleccions a l'Assemblea de Madrid, per la Llei 11/1986, de 16 de desembre, Electoral de la Comunitat de Madrid.

Amb tot, mentre que el cas de les eleccions de Madrid és substancialment diferent des del punt de vista polític i sanitari —perquè no va alterar el cicle electoral ni es van celebrar en un dels moments de més auge de la pandèmia—, amb el del País Basc i Galícia podem trobar similituds que ens permeten establir paral·lelismes amb les eleccions catalanes. Recordem que la data prevista inicialment per a la celebració dels comicis al País Basc i Galícia era el 5 d'abril de 2020 i que finalment es van posposar fins al 12 de juliol de 2020.

L'Informe sobre un possible escenari en el qual s'hagin d'ajornar les eleccions al Parlament de Catalunya convocades per al dia 14 de febrer de 2021 com a conseqüència de l'evolució de la pandèmia i el procediment a seguir del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, de 15 de gener de 2021, destaca com aquestes situacions senten un precedent important. A més a més, posa de manifest com «ja en vigor l'estat d'alarma i les declaracions d'emergència sanitària (Decret 6/2020, de 13 de març, del lehendakari, i Acord del Consell de la Xunta de 13 de març de 2020), els

governos respectius van acordar el dia 16 de març deixar sense efecte les eleccions, en valorar que no es podien celebrar amb les garanties degudes, tant per a la salut pública com per a l'exercici del dret de sufragi».

I afegeix: «la fórmula jurídica emprada, en absència de precedents i d'una previsió normativa de la possibilitat de suspensió, va ser l'aprovació de sengles decrets del lehendakari i de la Presidència de la Xunta de Galícia, que en els preàmbuls justificaven la mesura adoptada en la impossibilitat material de continuar el procés electoral, que es considerava comparable amb d'altres supòsits de força major previstos per la legislació electoral (Decret 7/2020, de 17 de març, del lehendakari pel qual es deixa sense efecte la celebració de les eleccions al Parlament Basc de 5 d'abril de 2020, a causa de la crisi sanitària derivada de la COVID-19, i es determina l'expedició de la nova convocatòria, i Decret 45/2020, de 18 de març, pel qual es deixa sense efecte la celebració de les eleccions al Parlament de Galícia de 5 d'abril de 2020 com a conseqüència de la crisi sanitària derivada de la COVID-19). Així, el preàmbul del Decret basc exposava que malgrat que l'Administració electoral basca havia previst mesures preventives per a protegir el risc de contagi durant les votacions i el recompte en els locals electorals, aquestes resultaven *“insuficientes (...) para garantizar la protección de la salud pública y el normal desenvolvimiento de las elecciones”* i que *“no existen mecanismos alternativos que permitan garantizar en las próximas semanas al conjunto de la ciudadanía, y en especial a las personas que pudieran estar en aislamiento o contagiadas, el derecho de participación del conjunto de la ciudadanía y el libre ejercicio del derecho de sufragio con riesgo cero para la salud pública”*. Ambdós decrets varen preveure que la convocatòria electoral s'activaria un cop aixecada la declaració d'emergència sanitària, d'una manera immediata (art. 2 del Decret basc) o una vegada aixecats l'estat d'alarma i l'emergència sanitària (art. 2 del Decret galleg)».

La nova convocatòria de les eleccions als parlaments de Galícia i el País Basc, per al dia 12 de juliol, es formalitzava mitjançant el Decret de la Presidència de Galícia 72/2020, de 18 de maig, i el Decret 11/2020, de 18 de maig, del lehendakari.

La consellera de Salut, Alba Vergés, és crítica amb aquesta qüestió i exposa que «en aquest cas, el que és incompreensible és la diferent decisió depenent d'on es feien els comicis. Havíem vist dos ajornaments d'eleccions amb l'aval i complicitat directa del govern espanyol, ahora que veiem aquí un discurs ben diferent. La decisió del TSJC va ser judicial, basada només en el que escriu la normativa. Mentre que la decisió del govern amb consens amb les forces polítiques de la taula de partits, va ser una decisió que tenia en compte totes les variables que han de fer que una jornada electoral sigui la

millor possible». A més a més, explica que «des de Salut sempre hem prioritzat en primer lloc la salut de la ciutadania i salvar vides, però alhora tenint present que salut no només volia dir lliure de COVID, sinó que la salut de la gent i la societat va més enllà. Per això cal mirar tots els aspectes possibles. Tenir les condicions emocionals, com a societat, per ser cridats al vot, és també necessari» (v. annex I).

En aquesta línia, és interessant destacar el vot particular que va formular el magistrat de la sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, José Manuel de Soler Bigas, en relació amb la decisió de la STSJC 17/2021, d'1 de febrer — que s'ha desenvolupat al punt 1.2.3 d'aquest treball.

De Soler fonamenta el seu vot particular en tres eixos: l'impacte en la qualitat democràtica que pot suposar una baixada significativa de la participació, el risc de rebrot de la COVID-19 per les eleccions del 14 de febrer i la preponderància del dret a la vida i a la igualtat per sobre del dret de participació política.

3. L'afectació de la COVID-19 en les eleccions catalanes

Com hem pogut veure al llarg del treball, la situació sanitària de pandèmia mundial ha tingut un gran impacte social; també pel que fa a la celebració d'eleccions al Parlament de Catalunya. Però, a banda dels aspectes formals —i de caràcter polític—, quina ha estat l'afectació de la COVID-19 en les eleccions catalanes? S'han celebrat enmig d'un clima d'inseguretat jurídica i ciutadana. Ho han percebut els electors? La crisi ha fet emergir noves problemàtiques quant a la celebració de comicis? S'ha evidenciat la necessitat imperiosa d'un canvi amb l'òptica de la transformació digital de l'administració pública?

Aquest apartat vol sintetitzar els aspectes clau que hom considera que han estat els més rellevants, des de les perspectives jurídica, política i social, en relació amb les eleccions al Parlament de Catalunya del passat 14 de febrer de 2021:

1. la incidència de la Taula de partits,
2. l'assistència a mítings polítics,
3. la constitució de les meses electorals,
4. l'augment del vot per correu i la problemàtica del vot exterior, i

5. la davallada de la participació

Abans de res, però, convé subratllar la reflexió del director general de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, Ismael Peña-López, sobre la diferència entre «poder fer les eleccions i haver de fer les eleccions» (*El Periódico*). Per fer-ho, partirem del document de treball que es va fer públic l'octubre de 2020: «Consideracions per a l'organització d'una convocatòria electoral amb seguretat per la salut, garanties pel vot i legitimitat democràtica», en què es destaquen tres objectius clau pel que fa a la celebració dels comicis: minimitzar els riscos sobre la salut d'exercir el dret de vot, garantir el dret de vot de tota la ciutadania i protegir la legitimitat del procés electoral.

Per complir amb el primer objectiu, Peña-López explica que es van redactar fins a cinc protocols i una dotzena de guies i manuals. D'aquesta manera, es van establir unes directrius molt concretes pel que fa a l'adequació dels col·legis electorals i per al procediment de vot; l'oficina COVID-19; els actes de campanya (sobre els quals parlarem al punt 3.2); la comunicació institucional i sobre les diferents modalitats de vot, i el funcionament de la Taula de partits (v. punt 3.1).

En aquest punt, caldria, doncs, preguntar-se si les mesures de contenció del virus que recollien els protocols, les guies i els manuals van causar efecte i, Peña-López remarca de manera rotunda que sí: «les dades diuen que sí, i això s'ha degut a molts factors: el Govern no s'ha relaxat en les mesures de contenció, les mesures als locals electorals han estat extremes i la ciutadania a correspost amb responsabilitat».

Aleix Moldes, del diari Ara, s'ajuda d'un gràfic d'Esther Utrilla (v. annex II) que compara l'evolució dels contagis per COVID-19 després de les eleccions a Catalunya, el País Basc, Galícia, Portugal i els Estats Units per defensar que «no, el 14-F no ha provocat un repunt del coronavirus tot i el "risc real i no assumible de celebrar les eleccions i que quinze dies més tard s'incrementin de manera exponencial els contagis, els ingressos hospitalaris convencionals i de crítics i el nombre de defuncions", com argumentava el Govern davant el TSJC per ajornar els comicis».

Quant al segon objectiu, garantir el dret de vot de tota la ciutadania, el director general de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, Ismael Peña-López, és clar: «Què vam fer? No prohibir votar. També les contagiades han pogut votar (no com a Portugal, per exemple)». Amb tot, és evident que la por i la incertesa ciutadana van tenir un paper fonamental, que va desinflar la participació (v. punt 4.1).

Finalment, pel que fa al tercer objectiu, protegir la legitimitat del procés electoral, Peña-López destaca la voluntat de «crear consensos entre tots els partits i totes les administracions i desactivar tota deriva d'instrumentalització partidista i judicial de les eleccions».

Amb tot, hom es pregunta si, en tant que els resultats s'han acomplert i ni s'ha posat en perill la ciutadania ni s'ha accelerat la propagació de la pandèmia, era necessari plantejar l'ajornament de les eleccions (Decret 1/2021, de 15 de gener). És en aquest moment quan el director general de Participació Ciutadana ens remet la diferència a la qual abans es feia menció entre «poder fer les eleccions i haver de fer les eleccions». En aquesta línia, Peña-López fa referència al quadre de comandament que va publicar-se l'endemà de l'ajornament de les eleccions, en què «es marcava en verd allò que anava bé, en groc allò que podia complicar-se, i en taronja i vermell allò que pintava malament o molt malament» (v. annex III). És del tot interessant aquesta taula perquè s'expliciten les matèries concretes que es van tenir presents en relació amb el seu àmbit temàtic i d'acord amb una classificació per raó d'objectiu dels que venien detallats a les «Consideracions per a l'organització d'una convocatòria electoral amb seguretat per la salut, garanties pel vot i legitimitat democràtica» i s'han explicat en aquest treball.

I afegeix: «La pressió mediàtica sobre les eleccions ha arribat, en alguns punts, a ser difícil de suportar. No només per la pressió que es posava sobre els equips, sinó perquè en qüestionar-ho tot, es desincentivava el vot. Puc fer un resum del procés amb titulars de mitjans: "O votem tots o no vota ningú" (11/12); "Si les eleccions s'han de fer el 14F, estarà tot a punt" (20/01); "Votar tiene el mismo riesgo que ir a la escuela" (14/01); "Estamos tensionando el sistema sanitario para unas elecciones que no hacía falta que fuesen ahora" (26/1); "Tengo amigos que van a estar en mesas electorales y no temo por ellos" (02/02); "No hay espacio más seguro ahora mismo que el local electoral" (03/02); "Estas elecciones van a ser muy seguras" (07/02); "Hemos querido que pudiera votar todo el mundo" (13/02), i "El sistema sanitario no aguantaría una repetición electoral" (19/02)».

3.1. La incidència de la Taula de partits

El *Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions* (desembre de 2020) estableix que «la Taula de partits és un òrgan consultiu no vinculant que persegueix aconseguir un clima electoral que fomenti la seguretat del ciutadà i evitar comportaments que puguin malmetre la legitimitat del procés electoral».

Des de la seva constitució, el 4 de desembre de 2020, es van celebrar vuit sessions (quatre de plenàries i quatre de tècniques) en què van intervenir els representants de tots els grups parlamentaris de la dotzena legislatura del Parlament de Catalunya i van acordar traslladar a l'executiu el criteri majoritari d'ajornar les eleccions del dia 14 de febrer de 2021 a causa de la situació sanitària. El Govern, al seu torn, va confirmar el 30 de maig de 2021, com la nova data per a la celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya.

La consellera de Salut, Alba Vergés, expressa que «la Taula de partits va prendre el partit que li tocava i el govern va cercar el consens que era majoritari i únic. Però davant les decisions judicials, la força que fas valer sempre queda limitada» (v. annex I). Així i tot, hom considera rellevant i de gran impacte polític la incidència de la Taula de partits, encara que finalment no es pogués fer valdre el seu criteri. En aquesta línia, el conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, Bernat Solé, va destacar en roda de premsa que «el més essencial de tot el gruix de l'organització de les eleccions [és que] partim d'aquest gran acord [de partits]».

3.2. L'assistència a mítings polítics

Unes setmanes abans de la celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya, el govern va afirmar que «es podrà trencar el confinament municipal per assistir a un míting electoral del 14F» (Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals). Hem d'entendre aquest titular en un context en el qual la ciutadania estava sotmesa a un confinament dins del mateix municipi on tenia establerta la residència, sense poder sortir-ne si no era amb la justificació d'uns criteris específics dels anomenats certificats d'autoresponsabilitat (en què, per exemple, no era permès anar a veure a familiars i amics o anar a fer esport a l'aire lliure sense creuar els límits municipals).

Quina era la causa habilitant per poder entrar i sortir del municipi de manera lliure: l'exercici del dret de manifestació i de participació política. «En la roda de premsa posterior al Consell Executiu, Budó ha assegurat que "s'ha de poder garantir el dret a la participació política [un dret fonamental recollit a l'art. 23 CE (v. punt 1.2.1)], sobretot en campanya"».

Hom es va preguntar, en aquell moment, si en els temps en els quals estem —en primer lloc, quant al desenvolupament de les eines tecnològiques i l'assimilació per part de la ciutadania, i havent propiciat, la pandèmia, el teletreball i les reunions telemàtiques; en

segon lloc, quant a la polarització en termes polítics de la ciutadania, que fa que en la majoria de situacions el vot estigui format i fonamentat molt abans de la celebració dels comicis (i, per tant, els mítings no tenen el caràcter decisiu que se'ls atorgava fa uns quants anys)—, l'assistència a mítings polítics havia de considerar-se part del contingut essencial dels drets de participació política o, per contra, en seguia sent una part indispensable.

En aquesta línia, Marta Lasalas, assenyala que «precisament, les dificultats de garantir una campanya amb normalitat era un dels arguments que incloïa l'informe que va elaborar la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals el 15 de gener del 2021 perquè el Govern sustentés la necessitat d'ajornar els comicis». I afegeix: «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 puguin implantar-se podria no tenir prou fonaments per ser legítim», s'assenyala a l'informe».

Aquests arguments, però, destaca Lasalas «no han emocionat especialment el TSJC que en la seva interlocutòria de divendres assegurava que la pandèmia ha incidit en les condicions de vida dels ciutadans en múltiples facetes, entre les quals citava l'ensenyament presencial, i adoptar reunions telemàtiques o el teletreball».

Així i tot, com és sabut i s'ha repetit en aquest treball, les eleccions es van celebrar i es va permetre la mobilitat per participar en els mítings electorals. Caldrà, doncs, esperar a un futur pronunciament dels tribunals en relació amb el contingut essencial dels drets de participació política —tot i que la interlocutòria del TSJC deixa entreveure de manera clara el seu posicionament—; de totes maneres, ara com ara, els mítings estan encabits en el nucli dur de l'article 23 CE.

3.3. La constitució de les meses electorals

Una de les qüestions que cal destacar en el marc de l'afectació i la incidència de la COVID-19 en les darreres eleccions al Parlament de Catalunya, per la particularitat que ha suposat aquest assumpte en comparació amb la resta de comicis que s'han celebrat amb anterioritat, és la constitució de les meses electorals.

En aquest àmbit, s'han donat dues circumstàncies de tipus excepcional. La primera rau en el fet que, malgrat que la LOREG és clara quant a les causes que faculden l'exempció per ser cridat a constituir una mesa electoral —i que es troben recollides a la *Instrucció 6/2011, de 28 d'abril, de la Junta Electoral Central, d'interpretació de l'article 27.3 de la Llei orgànica del règim electoral general, sobre impediments i excuses justificades pels càrrecs de president i vocal de les meses electorals*—, la junta electoral va rebre fins a 34.000 al·legacions de ciutadans als quals els havia tocat formar part d'una mesa electoral i no hi volien ser, al·legant-hi diferents motius: ser considerat persona de ric o conviure-hi amb algú que ho sigui, no voler participar de les eleccions per por a contagiar-se del virus, etcètera. Ismael Peña-López, el director general de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya, assegurava que milers d'aquestes al·legacions no van ser resoltes abans del 14 de febrer, «amb injustícies flagrants fruit de la pressa i el col·lapse de les juntes de zona».

La segona circumstància excepcional és que es va donar la situació en la qual un ciutadà —cridat com a suplent—, en el cas que no s'hagués pogut constituir alguna de les meses electorals del col·legi en el qual hi estava circumscrit, podia esdevenir membre d'aquella mesa no constituïda —encara que hagués de votar en una altra. Aquest fet es va fer per garantir que, des de l'obertura dels col·legis electorals, estiguessin constituïdes totes les meses: i així va ésser, poc després de les onze del matí. Val a dir que, per garantir que es complia la distància de seguretat entre els votants i els membres de les meses electorals i evitar cues i aglomeracions, el dispositiu electoral va afegir 83 col·legis electorals i gairebé 900 meses més que en les eleccions de l'any 2017, ja que es va fixar un màxim de 800 electors per mesa, molt per sota dels 1.500 que hi ha habitualment.

3.4. L'augment del vot per correu i la problemàtica del vot exterior

El vot per correu consisteix a exercir el dret a vot mitjançant el servei de Correus, per evitar els desplaçaments i el risc de compartir els espais tancats dels col·legis electorals i com a mesura per garantir el dret a vot de tots els electors davant l'eventualitat de complicacions de salut durant la jornada electoral. El vot exterior, en canvi, és el que s'emet des de l'estranger per part de totes aquelles persones que consten al cens electoral i o bé es troben de manera temporal a l'estranger (ERTA) o bé hi resideixen (CERA).

Les xifres oficials del departament competent de la Generalitat d'organitzar les eleccions —Afers Exterior, Relacions Institucionals i Transparència—, deixen veure que el vot per

correu va arribar al 5,3% del total. A tall comparatiu, convé destacar que en les eleccions del 2017, la xifra va ser de l'1,5%. «L'efecte Covid ha fet augmentar un 382% les peticions per votar per correu: mai des de les primeres eleccions autonòmiques de l'any 1980 hi havia hagut tantes peticions. En total, hi ha hagut 269.586 vots emesos per aquest sistema. Del total de vots emesos, prop de la meitat s'han lliurat al carter directament a casa i la resta ho han portat en persona a les oficines de Correus», va destacar la redacció de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais.

A l'altra cara de la moneda hi va haver el vot exterior. Es van acceptar un total de 15.852 sol·licituds de persones que en aquell moment residien de manera permanent a l'estranger: menys de la meitat de sol·licituds respecte a les eleccions de 2017. Aquestes xifres són atribuïbles al fet que els terminis d'organització dels comicis van ser escurçats, a causa de la ineludible demora en la decisió del TSJC sobre l'ajornament de les eleccions —d'acord amb el Decret 1/2021, de 15 de gener. Peña-López afirmava que «el vot exterior ha estat un desastre total: per dificultats en terminis, trameses, funcionament d'oficines consulars...».

3.5. La davallada de la participació

L'índex de participació de les darreres eleccions al Parlament de Catalunya ha estat del 51,29% —la xifra més baixa des de la recuperació de la institució—, i ha caigut més de 25 punts respecte de les eleccions de 2017.

En les circumstàncies actuals, no és estrany pensar que, en un grau considerable, l'absentisme pot ser atribuïble a la situació de pandèmia. A tall comparatiu, veiem com en les eleccions al Parlament basc tot just el 50,78% dels votants van decidir exercir el seu dret i, en el cas de les presidencials a Portugal, es va mobilitzar només el 39,49% de l'electorat. Sigui com sigui, és evident que una baixa participació mai no és objecte de satisfacció. Convé recordar, en aquest moment, les paraules del professor Antonio Arroyo sobre la fragilitat de la democràcia en situacions excepcionals, a les quals es feia menció a l'inici d'aquest treball (v. punt 1).

La consellera Vergés, sobre aquesta qüestió, explica que «malgrat ho vam fer tot i més, no crec que la ciutadania percebés inseguretats, però sí que percebia que en un moment d'onada epidèmica, malgrat amb mesures es va poder controlar bé, la seva prioritat podia no ser exercir el dret a vot, sinó cuidar-se. Mesures i alhora mobilització electoral és una contradicció que molta gent percebia evident. Altres no, i per això van exercir el dret a vot».

Convé posar de relleu, en aquest punt, que si bé en unes eleccions convencionals hom hagués trobat interessant estudiar les hores en les quals hi havia més aglomeració de votants i, per tant, més participació; en el cas dels darrers comicis al Parlament de Catalunya, aquesta anàlisi estaria viciada en tant que es va aconsellar a la població anar a votar respectant unes franges horàries molt concretes: des de les nou fins a les dotze del matí, les persones considerades de risc; des de les dotze del matí fins a les set de la tarda, el conjunt de la població, i des de les set fins a les vuit de la tarda, les persones positives per coronavirus, els contactes estrets dels casos confirmats i els sospitosos de tenir COVID-19. A més a més, la Generalitat va publicar una aplicació mòbil que permetia saber, de manera interactiva i instantània, si hi havia aglomeració d'electors al col·legi electoral al qual s'estava cridat a votar.

Conclusions

Com s'ha dit en la introducció, l'objectiu general d'aquesta recerca ha consistit a analitzar la incidència de la pandèmia en l'exercici dels drets de participació política i la democràcia representativa, i més concretament, en les eleccions que es van celebrar, el 14 de febrer de 2021, al Parlament de Catalunya. Per a això, s'ha partit de les teories doctrinals bàsiques pel que fa a la democràcia representativa i s'ha anat concretant en l'estudi de la incidència de la COVID-19 en les eleccions al Parlament de Catalunya. A banda, s'ha ofert una comparativa amb la resta de comicis que s'han celebrat a Espanya en temps de pandèmia: Galícia, el País Basc i Madrid; de manera que, s'han posat de manifest les particularitats de les eleccions catalanes.

Malgrat que l'objecte del treball, en tant que és de la màxima actualitat, no ha tingut moltes reflexions sòlides al respecte, s'han complert els objectius i s'ha matisat la hipòtesi de la qual es partia en endegar aquest estudi: «que, en la mesura que hem d'entendre els drets de participació política com a eminentment importants en una democràcia representativa sòlida, només s'ha de poder aturar l'expressió de la ciutadania mitjançant el lliure exercici del dret a vot en situacions extremes —sempre que s'hagin establert unes bases que generin consens d'acord amb uns criteris raonables i acordats», tot i que és cert que es van establir uns criteris (Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, acord de la Taula de partits, nombroses opinions d'experts...) que no van ser els suficients per forçar l'aturada del cicle electoral i l'ajornament dels comicis del 14 de febrer.

La dificultat més gran pel que fa a l'elaboració del treball ha estat la selecció dels autors i la informació, de manera que fos molt evident de què es volia reflexionar amb aquesta recerca i què s'esperava aconseguir. Si bé és cert que capítol podria donar lloc a un nou treball final de grau, i es podria aprofundir molt més en cadascun d'ells, hi ha tres línies que hom considera que seria interessant desenvolupar:

1. el posicionament i la incidència del poder judicial en el cicle electoral, al llarg dels anys, a Espanya;
2. la dicotomia —o més aviat, falsa dicotomia (com a hipòtesi d'aquesta nova recerca)— que s'ha generat i han sabut transmetre a la ciutadania entre salut i eleccions, que suscita un debat més extens: entre una crisi sanitària, social i humana i la seguretat juridicoadministrativa d'un sistema polític, i

3. la irrupció de nous mètodes de votació arran de la pandèmia de la COVID-19, dels quals n'ha parlat en nombroses ocasions el Síndic de Greuges de Catalunya, Rafael Ribó, i pels que va ser preguntada la consellera Vergés en l'entrevista que li vaig poder realitzar.

No obstant això, els resultats obtinguts i la satisfacció d'entregar un treball en el qual hi he dedicat tantes hores al llarg de tot un semestre superen amb escreix les dificultats que s'han pogut trobar.

A tall de resum, a continuació es recullen de manera sistemàtica les conclusions extretes arran de la realització del treball «*Votar en temps de pandèmia. Retrospectiva sobre les eleccions al Parlament de Catalunya (febrer de 2021)*».

I

Votar no és, només, dipositar una papereta en una urna; així com representar no és, només, escoltar la voluntat majoritària de la ciutadania. Al darrere de la celebració d'unes eleccions i de la democràcia representativa hi ha un corpus molt arrelat que la situació de pandèmia ha sacsejat i ha deixat en evidència.

II

Arran de la irrupció de la COVID-19 han aparegut dos grans reptes:

- Cal que els Estats tinguin un ordenament jurídic fort i sense llacunes per fer front a situacions d'incertesa juridicoadministrativa
- Cal que la societat sàpiga de quina manera s'ha de comportar davant una crisi sanitària, que també ha estat social i humana

Es fa evident que cal treballar al respecte quan cap Estat, país o nació —indistintament de la qualificació jurídica que se li vulgui donar— ha sabut donar resposta de manera immediata a la situació de pandèmia mundial.

III

Vivim en una societat polaritzada, jeràrquica i autòmata. Que la data de celebració d'uns comicis hagi de ser imposada per un tribunal, que alhora ha inhabilitat el president, escollit democràticament, d'un sistema polític organitzat, n'és un exemple.

IV

L'administració pública ha de sumar-se a la transformació digital. La pandèmia ha posat de manifest la necessitat d'innovar pel que fa als comicis i el cicle electoral, des de la concepció dels mítings polítics fins a la modernització dels mecanismes clàssics de vot.

V

La incidència de la COVID-19 en les eleccions del 14 de febrer ha estat molt menor de la qual s'esperaven els agents polítics, econòmics i socials de Catalunya —i que abanderava el Govern de la Generalitat, amb el Departament de Salut al capdavant—, en els termes que s'especifiquen en aquest treball; si bé és cert que l'índex de participació ha estat el més baix des de la recuperació de les institucions catalanes amb l'arribada de la democràcia.

VI

Amb tot, es fa molt difícil respondre a la pregunta de si només ha de poder habilitar l'aturada de l'expressió de la ciutadania mitjançant el lliure exercici del dret a vot una situació extrema o de «força major», tal com han exposat el TEDH i, sense fer-ho de manera explícita, el TSJC. Hom no pot, ara com ara, afirmar amb rotunditat quin és el criteri correcte o si més no, menys perjudicial per a l'esfera jurídica de cadascun dels ciutadans, i ni tan sols què hauríem d'entendre com a situació extrema o de «força major» (conceptes als quals ens hem referit al llarg del treball); però sí que pot —i és el que s'ha fet— explicar què ha succeït i sobre quins fets i criteris s'han substanciat les eleccions que han originat la tretzena legislatura del Parlament, seu de la sobirania del poble de Catalunya.

Segurament el temps, i algú, diran si eren els millors o no. El dia en què s'escriuen aquestes paraules és massa aviat per fer afirmacions categòriques.

Fonts documentals

Normativa

Consell d'Europa. *Protocol 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. <https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf> [Consulta: 28-5-2021].

Constitució Espanyola (BOE [en línia], núm. 311, 29-12-1978, pàg. 29313-29424). <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>> [Consulta: 15-2-2021].

Estatut d'Autonomia de Catalunya (BOE [en línia], núm. 172, 20-7-2006, pàg. 27269-27310). <<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>> [Consulta: 15-2-2021].

Espanya. Llei Orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (BOE [en línia], núm. 147, 20-6-1985, pàg. 19110-19134). <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>> [Consulta: 15-2-2021].

Catalunya. Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora (BOE [en línia], núm. 011, 1/6/2005, pàg. 1620-1624). <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-8459-consolidado.pdf>> [Consulta: 23-2-2021].

Catalunya. Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (BOE [en línia], núm. 292, de 4-12-2008, pàg. 48412-48422). <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-19526>> [Consulta: 15-2-2021].

Galícia. Llei 8/1985, de 13 d'agost, d'eleccions al Parlament de Galícia (BOE [en línia], núm. 242, 16-10-1985, pàg. 32642-32647). <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-21380-consolidado.pdf>> [Consulta: 1-3-2021].

País Basc. Llei 5/1990, de 15 de juny, d'Eleccions al Parlament Basc (BOE [en línia], núm. 51, 29-2-2012, pàg. 17439-17491). <<https://boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-2859-consolidado.pdf>> [Consulta: 1-3-2021].

Madrid. Llei 11/1986, de 16 de desembre, Electoral de la Comunitat de Madrid (BOE [en línia], núm. 41, 12-2-1987, pàg. 4743-4747). <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-4255>> [Consulta: 26-5-2021].

Jurisprudència

Tribunal Europeu de Drets Humans. The Greek case [en línia] <<https://www.eods.eu/elex/uploads/files/57a88f17191af-Governments%20of%20Denmark,%20Norway,%20Sweden%20and%20Netherlands%20v.%20Greece.pdf>> [Consulta: 28-5-2021].

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 10/1983, de 21 de febrer [en línia]. <<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/138>> [Consulta: 1-3-2021].

Espanya. Tribunal Constitucional (Ple). Sentència 53/1984, de 3 de maig [en línia]. <<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/306>> [Consulta: 24-2-2021].

Espanya. Tribunal Constitucional (Sala segona). Sentència 119/1995, de 17 de juliol [en línia]. <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1995/1-19>> [Consulta: 24-2-2021].

Espanya. Tribunal Suprem (Sala del Penal). Sentència 477/2020, de 28 de setembre [en línia]. <<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-confirma-la-condena-de-un-ano-y-medio-de-inhabilitacion-al-presidente-de-la-Generalitat--Joaquim-Torra--por-delito-de-desobediencia>> [Consulta: 24-2-2021].

Espanya. Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (Sala contenciosa administrativa). Sentència 17/2021, d'1 de febrer [en línia]. <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs-jec/documentos/tsjc_sentencia_121_2021_01_02_2021.pdf> [Consulta: 24-2-2021].

Bibliografia

AGUILERA DE PRAT, César R. [et al.]. *Manual de ciencia política*. Madrid: Tecnos, 2015. p. 706. ISBN: 978-84-309-6633-2.

ALTMAN, David. «Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà». *Col·lecció participació ciutadana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2010. 150 p [en línia]. <http://www.gencat.cat/drep/dgpar/sumaris/participacio_7.pdf>. ISBN: 978-84-393-8298-0. [Consulta: 8-5-2021].

Consideracions per a l'organització d'una convocatòria electoral amb seguretat per la salut, garanties pel vot i legitimitat democràtica [en línia]. Barcelona: Generalitat de

Catalunya, 2020, 35 p. <https://exteriors.gencat.cat/web/.content/Noticia/afers_exteriors-2020/pdf_informe_dgpceleccionscovid19consideracionsorganitzacioseguretad.pdf>

[Consulta: 21-5-2021].

Elecciones y COVID-19 [en línia]. Estocolm: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2020, 6 p. <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications-/elecciones-y-COVID-19.pdf>> [Consulta: 3-6-2021].

FERNÁNDEZ, Daniel. *Representación política y sistemas sociales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020. 500 p. ISBN: 978-84-259-1845-2.

GONZÁLEZ, Núria. «Tema 9. Derechos de participación política (artículo 23)» 24 p. Material docent de la assignatura Drets Fonamentals i Llibertats Públiques. Grau de Gestió i Administració Pública (GAP). Universitat de Barcelona, desembre de 2020.

Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia [en línia]. Washington: Organizació dels Estats Americans (OEA). <<http://www.oas.org/documents/spa/press/-OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>> [Consulta: 28-4-2021].

Informe sobre un possible escenari en el qual s'hagin d'ajornar les eleccions al Parlament de Catalunya convocades per al dia 14 de febrer de 2021 com a conseqüència de l'evolució de la pandèmia i el procediment a seguir [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2021, 13 p. <http://governobert.gencat.cat/web/.content/02_Actualitat/2021/01/Informe_eventual_decret_ajornament_eleccions_14F_definitiu.pdf> [Consulta: 21-5-2021].

JIMÉNEZ, José J. «La voluntad de la mayoría. La filosofía política subyacente en la crisis constitucional española». *Cuadernos de pensamiento político*, 2007, 191-229 p [en línia]. <https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130423183104la-voluntad-de-la-mayoria.pdf> [Consulta: 8-5-2021].

MOLAS, Isidre. *Derecho Constitucional*. Barcelona: Luca de Tena, 2016. 358 p. ISBN: 978-84-309-4732-4.

MOYA, David. «Derecho Constitucional» 12 p. Material docent de la assignatura Dret Constitucional. Grau de Gestió i Administració Pública (GAP). Universitat de Barcelona, febrer de 2018.

RIUS, Marc. «La participació» 36 p. Material docent de la assignatura Participació i Opinió Públiques. Grau de Gestió i Administració Pública (GAP). Universitat de Barcelona, febrer de 2021.

Protocol de funcionament de la Taula de Partits i definició d'escenaris de celebració de les eleccions [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2020, 6 p. <https://interior.gencat.cat/web/.content/home/030_arees_dactuacio/proteccio_civil/consells_autoproteccio_emergencies/coronavirus/fases_confinament/plans-de-desconfinament-sectorials/Eleccions/2020_12_28-DAERIT_PROTOCOL-TAULA-PARTITS.pdf>

[Consulta: 5-6-2021].

Altres referències

AGUILERA, Mar. «La protección de un derecho fundamental». *El Periódico* [en línia], 21-1-2021. <<https://www.elperiodico.com/es/opinion/20210121/tsjc-suspension-elecciones-mar-aguilera-vaques-articulo-11470112>> [Consulta: 10-2-2021].

ARROYO, Antonio. «Los pilares de la Democracia en tiempos de coronavirus». *The Conversation* [en línia], 5-4-2020. <<https://theconversation.com/los-pilares-de-la-democracia-en-tiempos-de-coronavirus-135630>> [Consulta: 20-3-2021].

«Conseller Solé sobre la taula de partits: "Hem bastit un gran acord per a l'organització de les eleccions del 14-F"». *Govern.cat* [en línia], 21-12-2020. <<https://govern.cat/gov/notes-premsa/391557/conseller-sole-sobre-la-aula-de-partits-hem-bastit-un-gran-acord-per-a-l-organitzacio-de-les-eleccions-del-14-f>> [Consulta: 29-5-2021].

COVID-19: Eleccions segures [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya. <<https://www.parlament2021.cat/ca/covid-19/index.html>> [Consulta: 21-4-2021].

Elecciones en pandemia: aprendizajes y desafíos para el 2021 [en línia]. Washington: Wilson Center. <<https://www.wilsoncenter.org/event/elecciones-en-pandemia-aprendizajes-y-desafios-para-el-2021>> [Consulta: 21-4-2021].

Election Standards [en línia]. Brussel·les: *Election Observation and Democracy Support* (EODS). <<https://www.eods.eu/election-standards/>> [Consulta: 25-5-2021].

«El País Basc i Galícia ajornen les seves eleccions sense data a causa del coronavirus» *RAC1* [en línia], 16-3-2020. <<https://www.rac1.cat/politica/20200316/474193175867-eleccions-pais-basc-galicia-ajornades-sense-data.html>> [Consulta: 25-4-2021].

«El Supremo confirma la inhabilitación de Torra por desobedecer "de forma obstinada" a la JEC». *El Periódico* [en línia], 28-9-2020. <<https://www.elperiodico.com/es/politica/20200928/quim-torra-sentencia-inhabilitacion-tribunal-supremo-8125376>> [Consulta: 20-2-2021].

«Es podrà trencar el confinament municipal per assistir a un míting electoral del 14F». *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* [en línia], 26-1-2021. <<https://www.ccma.cat/324/es-podra-trencar-el-confinament-municipal-per-assistir-a-un-miting-electoral-del-14f/noticia/3073739/>> [Consulta: 24-2-2021].

GONZÁLEZ, Sara. «El Govern s'empara en el precedent basc i gallec per defensar davant del TSJC les eleccions el 30-M». *Nació digital* [en línia], 19-1-2021. <<https://www.naciodigital.cat/noticia/214539/govern-empara-precedent-basc-gallec-defensar-davant-tsjc-eleccions-30-m>> [Consulta: 20-5-2021].

Idea Internacional [en línia]. Estocolm: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. <<https://www.idea.int/es>> [Consulta: 25-5-2021].

LASALAS, Marta. «Per què els mítings electorals estan exclosos del confinament municipal?» *El Nacional* [en línia], 26-1-2021. <https://www.elnacional.cat/ca/politica/mitings-electorals-exclosos-confinament-municipal_577350_102.html> [Consulta: 19-2-2021].

«Los argumentos del TSJM para mantener las elecciones en Madrid». *El Periódico* [en línia], 14-3-2021. <https://www.elperiodico.com/es/politica/20210314/argumentos-tsjm-mantener-elecciones-madrid-11578795?utm_medium=alerta&utm_source=indigital&utm_content=Argumentos_para_mantener_las_elecciones&utm_campaign=notificaciones-web> [Consulta: 15-3-2021].

MOLDES, Aleix. «El 14-F no ha disparat els contagis com temia el Govern». *Ara* [en línia], 1-3-2021. <https://www.ara.cat/politica/14-f-no-disparat-contagis-temia-govern_1_-3885452.html> [Consulta: 26-5-2021].

«Peña-López celebra que las elecciones del 14-F no dispararan los contagios». *El Periódico* [en línia], 1-3-2021. <<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20210301/pena-lopez-celebra-elecciones-14-11552094>> [Consulta: 26-5-2021].

Procediment electoral [en línia]. Barcelona: Parlament de Catalunya. <<https://www.parlament.cat/pcat/parlament/que-es-el-parlament/procediment-electoral/>> [Consulta: 21-4-2021].

«Similituds i diferències entre l'ajornament de les eleccions a Catalunya i al País Basc i Galícia» *El Periódico* [en línia], 20-1-2020. <<https://www.elperiodico.cat/ca/politica/20210120/diferegravencies-ajornament-eleccions-catalunya-paiacutes-basc-galicia-11467344>> [Consulta: 25-4-2021].

TAPOUNET, Rafael. «La pandèmia dispara l'abstenció fins a un màxim històric». *El Periódico* [en línia], 14-2-2021. <<https://www.elperiodico.cat/ca/eleccions-catalunya/-20210214/participacio-eleccions-catalunya-2021-11519179>> [Consulta: 28-3-2021].

VELERT, Sara. «El dilema de qué hacer con las elecciones en tiempos de la Covid-19». *El País* [en línia], 1-5-2020. <<https://elpais.com/internacional/2020-04-30/el-dilema-de-que-hacer-con-las-elecciones-en-tiempos-de-la-covid-19.html>> [Consulta: 18-3-2021].

YURI G., Miranda. «Elecciones en tiempos de pandemia: los retos ante una paradoja inesperada». *Este País* [en línia], 1-6-2020. <https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/elecciones-en-tiempos-de-pandemia/> [Consulta: 18-4-2021].

Annexos

I. Entrevista a la consellera de Salut, Hble. Sra. Alba Vergés

A LA CONSELLERA DE SALUT, HBLE. SRA. ALBA VERGÉS BOSCH

Benvolguda Consellera,

Catalunya està vivint una situació anòmala en els àmbits polític, econòmic i social. D'ençà que l'11 de març de 2020, l'Organització Mundial de la Salut va declarar la situació de pandèmia mundial, s'han succeït un conjunt d'esdeveniments que han fet que la ciutadania ens qüestionem aspectes que, fins aleshores, no eren objecte d'una gran discussió ni social ni política.

Em dic Roger Vázquez Claravalls i soc alumne de quart de l'ensenyament de Gestió i Administració Pública, que s'imparteix a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Aquest últim semestre, estic fent el meu treball de final de grau que es titula Votar en temps de pandèmia. Retrospectiva sobre les eleccions al Parlament de Catalunya (febrer de 2021) i el tutoritza la Dra. Mar Aguilera Vaqués.

El treball té per objecte analitzar la incidència de la pandèmia en l'exercici dels drets de participació política i la democràcia representativa, i més concretament, en les eleccions que es van celebrar, el 14 de febrer, al Parlament de Catalunya. A més a més, de manera sintètica, vol oferir una comparativa amb la resta de comicis que s'han celebrat a Espanya en temps de pandèmia: les eleccions al Parlament de Galícia i del País Basc (el 12 de juliol de 2020) i a l'Assemblea de Madrid (el 4 de maig de 2021).

És per aquest motiu que considero molt enriquidor per a la meva investigació poder adreçar-li les preguntes que trobarà a les pàgines següents. Li agraeixo la seva disposició, Consellera, alhora que m'hi poso a la seva per si té algun dubte quant al plantejament de les preguntes. La meva adreça electrònica i el meu telèfon mòbil són els consignats a la capçalera del document.

Atentament,

Roger Vázquez Claravalls

1. La hipòtesi del meu treball és que, en la mesura que hem d'entendre els drets de participació política com a eminentment importants en una democràcia representativa sòlida, només s'ha de poder aturar l'expressió de la ciutadania mitjançant el lliure exercici del dret a vot en situacions extremes –sempre que s'hagin establert unes bases que generin consens d'acord amb uns criteris raonables i acordats.

Creu que la situació es podria classificar d'extrema els dies abans de la celebració de les eleccions? Considera que hagués sigut bo tenir unes bases establertes, de consens general –social i polític–, per decidir si calia ajornar les eleccions en aquell moment?

«De fet, crec que vam tenir aquest consens general. Des del govern, evidentment començant pel Departament competent en matèria de convocatòries electorals, vam fer múltiples reunions amb els diferents grups parlamentaris i forces polítiques per tal d'anar compartint la situació epidemiològica.

Aquesta tasca va acabar amb una reunió al Parlament de Catalunya on jo mateixa vaig poder exposar la situació que segons els diferents estudis i informes podíem tenir el 14 de febrer i perquè la proposta era cercar una nova data cap a finals de maig. Explicant que aleshores la situació podria ser ben diferent, exposant el control de la pandèmia, l'inici de la vacunació, etc.

Com tothom ha pogut veure, certament ara, a finals de maig, la situació és ben diferent i equilibra molt més la garantia dels drets amb les condicions per exercir-los.

Sempre vam defensar que les eleccions es podien fer i també la mostra és que les vam fer garantint seguretat.

Però també sempre vam defensar, perquè ens creiem la democràcia i el dret a vot com a eina d'expressió de la voluntat, que aquest dret s'havia d'exercir amb les millors condicions socials. I això volia dir, sense la por al contagi, quan tothom entengués la coherència entre el que eren mesures de control d'epidèmia amb una jornada que pot mobilitzar 5,5 M de persones».

2. El 28 de setembre de 2020, el Tribunal Suprem d'Espanya va inhabilitar el fins aleshores president de la Generalitat de Catalunya, Quim Torra (STS 477/2020). El 21 de desembre de 2020, havent transcorregut el termini d'investidura d'un nou president de la Generalitat de Catalunya, es va dissoldre el Parlament de Catalunya i es van convocar eleccions el 14 de febrer de 2021 (Decret 147/2020).

Després que el 15 de gener de 2021 es deixés sense efecte la celebració de les eleccions a causa de la crisi sanitària derivada de la pandèmia de la COVID-19 (Decret 1/2021) –amb l'aval de l'anomenada taula de partits– i que la sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya declarés nul de ple dret el Decret 1/2021, el 14 de febrer de 2021 es van celebrar eleccions al Parlament de Catalunya, enmig de l'anomenada tercera onada de coronavirus i amb unes mesures sanitàries del tot estrictes.

Com valora la seqüència d'aquestes eleccions: convocatòria i ajornament per part del Govern i suspensió de l'ajornament per part TSJC? Considera adient la ingerència en el cicle electoral català del TSJC? Creu que la taula de partits no ha tingut la força necessària per fer valer un consens d'aquestes dimensions?

«Com a continuació de la resposta anterior, en l'exercici de la responsabilitat al capdavant del Departament de Salut i com a direcció del PROCICAT de malalties transmissibles emergents, han estat diversos episodis on els diferents tribunals i també el TSJC han marcat posició respecte la nostra responsabilitat.

En aquest cas, el que és incompreensible és la diferent decisió depenent d'on es feien els comicis. Havíem vist dos ajornaments d'eleccions amb l'aval i complicitat directa del govern espanyol, alhora que veiem aquí un discurs ben diferent.

La taula de partit va prendre el partit que li tocava i el govern va cercar el consens que era majoritari i únic. Però davant les decisions judicials, la força que fas valer sempre queda limitada.

Al final, la nostra prioritat va ser explicar a la ciutadania que tal com havíem defensat sempre, les eleccions es podien fer, i que ho faríem tot perquè no suposessin cap risc respecte el control de l'epidèmia. Generar la confiança i ajudar a molta gent amb por a que pugues exercir el seu dret a vot».

3. Els mitjans de comunicació parlaven de dues causes per les quals es defensava ajornar les eleccions del 14 de febrer de 2021: un possible rebrot de la pandèmia de la COVID-19 i, en menor mesura, els diferents interessos partidistes.

Quant a la primera causa, el rebrot de la pandèmia, l'informe de Salut era inequívoc: si hi havia eleccions s'abocava el país a un fort rebrot. Per contra, quinze dies després del 14 de febrer vam veure com no es van incrementar els positius.

Creu que s'havien de celebrar les eleccions? Creu que es podien celebrar, però no s'havien de celebrar? Considera, doncs, ara que podem veure-ho amb perspectiva, que la decisió del TSJC va ser la correcta? Com valoren la Consellera i el Departament de Salut aquesta qüestió?

«Ni una cosa ni l'altra van marcar la decisió d'ajornar-les. Crec que certament una nova data representava cercar el moment més adient per convocar la ciutadania a les urnes. Ni partidismes ni rebrots, vam aplicar molt sentit comú veient com teníem la situació a mitjans de febrer i com la podíem tenir a finals de maig.

La decisió del TSJC va ser judicial, basada només en el que escriu la normativa. Mentre que la decisió del govern amb consens amb les forces polítiques de la taula de partits, va ser una decisió que tenia en compte totes les variables que han de fer que una jornada electoral sigui la millor possible.

Des de Salut sempre hem prioritzat en primer lloc la salut de la ciutadania i salvar vides, però ara tenint present que salut no només volia dir lliure de COVID, sinó que la salut de la gent i la societat va més enllà. Per això cal mirar tots els aspectes possibles. Tenir les condicions emocionals, com a societat, per ser cridats al vot, és també necessari».

4. L'octubre de 2020 es van publicar les Consideracions per a l'organització d'una convocatòria electoral amb seguretat per la salut, garanties pel vot i legitimitat democràtica, en què s'exposaven els principals objectius a aconseguir amb les eleccions del 14 de febrer de 2021:

- Minimitzar els riscos sobre la salut d'exercir el dret de vot
- Garantir el dret de vot de tota la ciutadania
- Protegir la legitimitat del procés electoral

A banda, es van fer fins a cinc protocols d'actuació i una dotzena de guies i manuals per fer que les eleccions fossin segures.

Així i tot, la participació va ser la més baixa des de la recuperació del Parlament de Catalunya; d'un 51,29%. Creu que la ciutadania va percebre inseguretat, no es va sentir interpel·lada a participar...

«Malgrat ho vam fer tot i més, no crec que la ciutadania percebés inseguretat, però sí que percebia que en un moment d'onada epidèmica, malgrat amb mesures es va poder

controlar bé, la seva prioritat podia no ser exercir el dret a vot, sinó cuidar-se. Mesures i alhora mobilització electoral és una contradicció que molta gent percebia evident. Altres no, i per això van exercir el dret a vot».

5. Per últim, amb les eleccions del 14 de febrer de 2021 hem vist com s'ha incrementat el vot per correu en un percentatge considerable. A més a més, s'ha posat sobre la taula la reivindicació del Síndic de Greuges, que considera adient apostar pel vot digital. En aquesta línia, cal tenir present que Catalunya no té una llei electoral pròpia i, per tant, qualsevol modificació del règim electoral ha d'ésser pactada amb l'Estat Espanyol.

En tant que és innegable que l'administració pública d'arreu (i en particular, l'administració de la Generalitat) s'ha de sotmetre a un procés de transformació digital –si no s'hi està sotmetent en l'actualitat–, en què cal adequar-se a un nou model de relació amb la ciutadania i de gestió, fent ús del potencial que ofereix la tecnologia i la innovació; creu que veurem evolucionar el sistema electoral?

Creu que hagués estat positiu haver tingut l'eina del vot digital per afrontar les eleccions del 14 de febrer de 2021? En què ens beneficia, als catalans, no tenir una llei electoral pròpia?

«Hagués estat positiu tenir llei electoral pròpia, això vol dir un gran consens que malgrat diferents intents, encara no hem aconseguit. I també l'administració s'ha de modernitzar, això vol dir utilitzant totes les eines que la tecnologia ens permet avui.

Tot i així, jo que crec molt en la política arrelada a la gent, sóc nostàlgica i també percebo que la garantia que dona el vot físic, massiu, arreu del país, poble a poble, barri a barri, és difícilment substituïble per un procés que pot ser molt àgil, però que perd essència.

M'agrada anar a votar, sabent que moltes persones i sobretot les dones ens vam lluitar aquest dret. Ho faig per elles i per les que vindran.

I des de Salut, també estic orgullosa de saber, que a banda de fer front a la pitjor crisi sanitària de l'últim segle, l'equip de salut també va fer possible obrir les escoles per continuar el dret bàsic a l'educació i obrir els col·legis electorals per garantir un altre dret. Em sento molt orgullosa d'haver-ne estat capaç com a país».

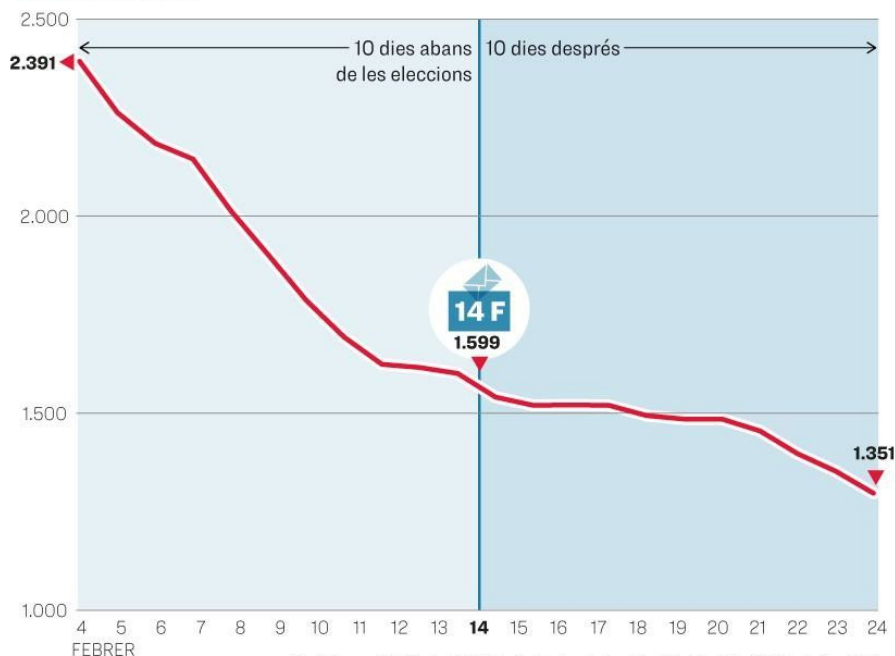
«Salut!»

II. Gràfic d'impacte de les eleccions del 14F en la corba de contagis

ELECCIONS I CONTAGIS

Evolució dels contagis per covid-19 (xifra diària amb la mitjana dels últims set dies)

A CATALUNYA



Gràfic d'impacte del 14F en la corba de contagis (Font: Esther Utrilla)

III. Taula d'impacte de la COVID-19 sobre àmbits de legitimitat i objectius

Objectiu Àmbit	Salut	Drets	Legitimitat
Deliberació	Risc sobre la salut de deliberacions formals i informals.	Dret de reunió restringit tot i que garantit.	Atenció de la ciutadania fora de la campanya.
		Mesures de confinament limiten debat en general.	
Sufragi passiu	Risc salut actes de campanya.	Protocol actes de campanya ordena l'exercici el dret	Hegemonia mediàtica de l'epidèmia.
		Limitacions als actes de campanya.	
Sufragi actiu	Protocol locals electorals.	Les persones contagiades podran votar.	Por al contagi a l'hora d'anar a votar.
	Risc per la salut votants.	Protocol vot per correu. Ampliació de termini.	Risc de no constituir totes les meses i menor legitimitat en votar a les 48h.
	Risc per la salut dels membres mesa.	Sol·licitud telemàtica del vot per correu i reforç expedició idCAT Certificat.	Impacte diferencial de la crisi COVID-19 pot imprimir biaixos.
	Reducció de votants per mesa. Canvi de locals	Entrega del vot per correu al carter.	Dubtes del Síndic sobre la factibilitat de votar de persones quarantenades
	Vot per franges. No obligatòries.	Vot accessible.	
	Vot preparat de casa (tramesa o descàrrega).	Greus deficiències al vot exterior. Ampliació parcial de termini.	
	Reducció d'apoderats en mesa.		
	Denegació del vot per correu a residències.		
	Denegació d'ampliar l'excepció a membres mesa per sobre de 60 anys.		
Organització	Protocol Dispositiu COVID19.	Decrets aprovats amb normalitat.	Protocol comunicació institucional.
	Riscos per als equips de l'organització.	Materials elaborats amb normalitat.	Treball col·laboratiu entre institucions.
	Context sanitari tendent a empitjorar.	Tensió organitzativa en àmbits del vot per correu.	Dificultat de reclutar membres mesa per por al contagi.
		Tensió organitzativa en alguns àmbits de tramesa de material electoral.	
	Sobrecost dispositiu COVID		
Implantació	La implantació del resultat electoral no tindrà efectes en la Salut.	L'epidèmia no impedirà implantar el resultat de les eleccions.	Protocol Taula de Partits.
	Dubtes sobre l'impacte sanitari en general de celebrar les eleccions.		Indicadors d'indecisos i d'abstenció.
	Dubtes sobre la conveniència en general de celebrar les eleccions en termes sanitaris.		Conveniència en general de celebrar les eleccions en termes polítics i socials.
			Marc internacional comparat amb celebració electoral fora d'onades.

Taula d'impacte de la COVID-19 sobre àmbits de legitimitat i objectius (Font: Ismael López-Peña)

