

EMERGENCIA SANITARIA Y SUSPENSIÓN DE ELECCIONES

Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO*

SUMARIO: I. *Introducción: elecciones y situaciones de emergencia.* II. *Elecciones en caso de emergencia sanitaria: efectos electorales de la COVID-19.* III. *Retraso o suspensión electoral: supuestos y régimen jurídico aplicable.* IV. *La suspensión de las elecciones en España.* V. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN: ELECCIONES Y SITUACIONES DE EMERGENCIA

Es casi un lugar común afirmar que las elecciones constituyen la principal liturgia democrática. Y como toda liturgia, su existencia sólo tiene sentido en el ámbito de lo público.¹ En efecto, en el momento electoral “*se reproduce periódicamente la constitución política de la sociedad*”; o, dicho en otros términos, “la sociedad se constituye políticamente... crea[ndo] una auténtica voluntad que sólo puede ser una voluntad política”.²

De esta manera, las elecciones democráticas desarrollan una función que “no es sólo... declarativa de una voluntad política preexistente, sino...

* Catedrático y Director del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense, y miembro del Comité Científico de la Fondation Robert Schuman (París). Profesor Visitante en las Universidades de París-2 y Grenoble-Alpes; miembro suplente de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa y ex-Subdirector General del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

¹ De hecho, como recoge el *Diccionario de la Real Academia Española*, el término “liturgia” procede del término griego “*leitourgía*”, que desde Atenas designaba algún tipo de “servicio público” (“cumplir deberes públicos, servir al Estado”: *A Greek-English Lexicon*, Oxford University Press, 1983, 9ª ed., reimpr., p. 1.036). De ahí que, aunque su uso más habitual aluda al culto religioso, la voz conserve su (segunda) acepción, más fiel a sus orígenes, de “ritual de ceremonias o actos solemnes no religiosos”.

² Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2002 (8ª ed.), pp. 673-674 (cursivas en el original).

auténticamente constitutiva de dicha voluntad política”. Se configura así un sujeto político que, parafraseando una conocida expresión nacida con el pensamiento constitucional europeo, podría denominarse como “el pueblo en urnas”.³

Obviamente, este sujeto y este momento se ven afectados cuando concurren circunstancias tan excepcionales que obligan a declarar alguno de los “estados de emergencia”, entendidos —en un sentido genérico— como “situaciones que implican tanto una derogación de los estándares normales en materia de derechos humanos como alteraciones en la distribución de funciones y poderes entre los diferentes órganos del Estado”.⁴ Tales situaciones están previstas en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, que contienen una “cláusula derogatoria” aplicable en casos de emergencia: así, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Públicas permite tal derogación “en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación” (artículo 15); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación” (art. 4); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”.⁵

La Comisión de Venecia del Consejo de Europa recuerda que “no existe en el Derecho internacional ninguna regla formal que impida a los Estados celebrar elecciones o referéndums” en tales circunstancias, si bien diversas Constituciones prevén (permiten, y en algún caso imponen) un retraso de dichos procesos. Ello revela una lógica preocupación ante la posibilidad de que durante estos períodos los Estados no puedan garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales y constitucionales en materia electoral, de modo que las limitaciones de los derechos civiles y políticos pongan en riesgo la naturaleza democrática misma de los comicios.⁶

En todo caso, y más allá de las previsiones genéricas sobre estados de emergencia, su específica incidencia electoral no parece haber suscitado ex-

³ Sánchez Navarro, Ángel J., “Sistema electoral y nuevas tecnologías: oportunidades y riesgos para la legitimación democrática del poder”, *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005, pp. 86 y 89.

⁴ *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency* (en adelante, *Compilation*: CDL-PI(2020)003, en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfFile=CDL-PI(2020)003-e), p. 5). Véase Castellà Andreu, Josep M^a, “Compilación de la Comisión de Venecia de opiniones e informes sobre estados de emergencia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, número 32, 2020, p. 1.

⁵ *Compilation...*, *op. cit.* (las citas literales han sido traducidas del texto inglés por el autor).

⁶ *Ibidem*, pp. 27 y ss.

cesiva atención: según la reiterada *Compilation*, “sólo unos pocos Estados miembros de la Comisión prevén en sus Constituciones o en su legislación la posibilidad de posponer elecciones en caso de un estado de emergencia; y otros pocos, en caso de desastres naturales u otras circunstancias extraordinarias”. Previsiones que, añade, se han llevado a la práctica “ocasionalmente”.⁷

II. ELECCIONES EN CASO DE EMERGENCIA SANITARIA: EFECTOS ELECTORALES DE LA COVID-19

Como puede apreciarse en los textos internacionales anteriormente mencionados, entre las previsiones genéricas que abren la puerta a la declaración de estados de emergencia es usual encontrar la referencia a enfrentamientos bélicos. No lo es, sin embargo, la mención expresa de situaciones como la que actualmente afrontamos: una pandemia, frente la que no existe otro remedio —al menos, de momento— que el aislamiento personal y el mantenimiento de lo que ha venido a llamarse la “distancia social”. Ello no obstante, y a la vista de la experiencia, cabría decir que pocas circunstancias son tan capaces como ésta de quebrar los cimientos democráticos hasta llegar a justificar la suspensión de esa “liturgia electoral”. Porque, como la propia expresión apunta, ese aislamiento rehúye el ámbito de lo público y colectivo para buscar refugio en lo personal e individual, ocultando temporalmente a ese pueblo que sólo puede existir y actuar colectivamente y, por tanto, disolviendo el *demos* como sujeto político.

Por otra parte, tal vez no sea ocioso recordar que el mundo ha presenciado múltiples supuestos de elecciones desarrolladas en condiciones muy difíciles; sin embargo, la pandemia provocada por la Covid 19 ha puesto de manifiesto la práctica imposibilidad de desarrollar un proceso electoral mínimamente respetuoso con los estándares internacionales en la materia. De hecho, son decenas las elecciones pospuestas por esta causa: solo en Europa, el Consejo de Europa menciona las presidenciales polacas, dos legislativas y cinco locales o regionales (además de cuatro referéndums). Con una perspectiva más amplia la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) enumera 60 países que han debido retrasar una o varias elecciones, normalmente con carácter indefinido.⁸

⁷ *Ibidem*, p. 31.

⁸ Véanse <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/covid-19-response>; e IFES, *Elections Postponed Due to COVID-19- As of May 27, 2020*; disponible en https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_postponed_due_to_covid-19.pdf.

En este sentido, cabe recordar la distinción que hace el reiterado documento de la Comisión de Venecia al afirmar que “el legítimo propósito de mantener el orden constitucional puede justificar el retraso [*postponement*] de elecciones en situaciones excepcionales, tales como guerras o catástrofes naturales”; ahora bien, “en condiciones *muy* excepcionales, las autoridades pueden verse *obligadas* a posponer las elecciones”.⁹ Pues bien: los datos, que muestran la práctica desaparición de las elecciones en todo el mundo durante la pandemia, parecen dejar claro que ésta es indiscutiblemente una de esas situaciones “*muy* excepcionales”, que no han dado lugar a ninguna opción, *obligando* a retrasar o suspender procesos electorales.

III. RETRASO O SUSPENSIÓN ELECTORAL: SUPUESTOS Y RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

Hasta aquí hemos hablado genéricamente de los principales efectos (retraso o suspensión) de una circunstancia tan excepcional como la pandemia sobre las elecciones o referéndums. Ahora bien, a partir de esas reflexiones generales es preciso admitir que dichos efectos pueden proyectarse sobre situaciones distintas que, pese a presentar multitud de elementos comunes (incluyendo gran parte de su régimen jurídico) pueden dar lugar a respuestas jurídicamente diversas, y con diferente calado político y constitucional.

- A) Así, en primer lugar, y atendiendo a la *naturaleza del proceso* afectado, hay que subrayar las diferencias que existen entre *referéndum* y *elecciones*. En particular, y en lo que aquí más importa, el referéndum no es un mecanismo periódico, por lo que el momento de su realización es un elemento que *en principio* podría considerarse secundario o accidental.¹⁰ A nuestros efectos, ello viene a suponer que retrasar o suspender un referéndum durante un cierto tiempo (siempre *en principio*) no parece afectar a sus requisitos esenciales ni implica un problema estructural que pueda repercutir sobre los fundamentos del régimen constitucional.¹¹ Dicho en otros términos, su suspensión o retraso es relativamente fácil e “indoloro” para el sistema.

⁹ *Compilation...*, *op. cit.*, p. 29; las cursivas han sido añadidas.

¹⁰ De ahí que el conocido *Code of Good Practice in Electoral Matters* de la Comisión de Venecia (CDL-AD(2002)023rev2-cor) se abra afirmando que “los cinco principios subyacentes al patrimonio electoral europeo son el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo. *Además, las elecciones deben celebrarse a intervalos regulares*” (punto I; cursivas añadidas). Por el contrario, el *Code of Good Practice on Referendums* de 2006 (CDL-AD(2007)008rev-cor) sólo contempla el sufragio universal, igual, libre y secreto (apartado I, puntos 1 a 4).

¹¹ Dicho sea, naturalmente, con todas las cautelas: es perfectamente posible concebir un referéndum cuya fecha parezca inamovible (por estar, por ejemplo, vinculado a un proceso

- B) Las elecciones, pues, sí están sujetas a un marco temporal prefijado, por lo que un eventual retraso puede alterar uno de sus elementos esenciales. Ello no obstante, tampoco todas las elecciones son iguales en cuanto a la *naturaleza de su objeto*, de modo que *en principio* parece menos grave retrasar unas elecciones fundamentalmente administrativas (como suelen ser las locales, básicamente reguladas por el legislador) que otras esencialmente políticas (presidenciales o legislativas, ya sean estatales o subestatales, cuyos elementos básicos suelen venir dados en normas de rango constitucional). Por decirlo de otro modo, cuanto “más políticas” sean las elecciones, mayores son los riesgos estructurales que podrían derivarse de un eventual retraso o suspensión.
- C) Cabe añadir un tercer criterio de distinción, que parece mucho más relevante en la práctica que en la teoría: el relativo al *momento en que las elecciones se ven afectadas*. Desde este punto de vista, la decisión de posponer unas elecciones que aún no hayan sido formalmente convocadas (aunque tengan una fecha prefijada por decisión del órgano competente, por venir establecida *ex lege*, o por simple agotamiento del mandato del órgano electivo anterior), parece tener implicaciones distintas —y menores— que la de retrasar —o suspender, en sentido lato— unas elecciones que ya han sido *convocadas*, y respecto de las cuales por tanto el proceso electoral se halla en pleno desarrollo.

En este sentido, y en el contexto de un trabajo como éste, parece posible distinguir entre *retraso* y *suspensión*: ambos términos comparten una base semántica común, con un significado de aplazamiento temporal (y no definitivo: hasta la desaparición de la emergencia). Sin embargo, la suspensión incorpora una connotación diferenciada, por cuanto se inscribe en un proceso (el que conduce a las elecciones) ya iniciado en mayor o menor grado. En definitiva, suspender exige un hacer (“cesar” una actividad), sin que baste meramente con no hacer (no iniciar la actividad).¹² De este modo, denominaremos *retraso* a la decisión de posponer un proceso electoral que aún no está formalmente en marcha, y utilizaremos el término *suspensión* para aludir a la paralización de un proceso electoral ya en marcha.

sometido a plazos, como una reforma constitucional). En todo caso, la falta de periodicidad hace mucho más fácil una eventual modificación en su fecha de celebración, sin mayores consecuencias jurídicas... aunque sus efectos políticos puedan ser muy importantes.

¹² Así, el *Diccionario del español jurídico* de la Real Academia española habla de “cesación temporal” para definir la suspensión.

De cuanto se ha expuesto en este epígrafe cabría deducir una cierta ordenación de supuestos, en función de que sean más o menos compatibles con las reglas ordinarias y, por lo tanto, más o menos fáciles de asumir por un determinado ordenamiento: aquellas situaciones más compatibles con (o más fácilmente asumibles por) un concreto sistema constitucional, serán lógicamente menos problemáticas para el mismo. Y así, hablando siempre *en principio* (esto es, haciendo abstracción de otras circunstancias que puedan concurrir en cada caso concreto), cabe sugerir que ante una situación excepcional sobrevenida como la presente:

- A) Es más fácil (y puede provocar menos problemas) retrasar un referéndum que unas elecciones locales, de naturaleza en gran medida administrativa; pero aún más difícil (o más problemático) resulta retrasar unas elecciones “políticas” (presidenciales o legislativas) que expresan la voluntad del pueblo soberano en su conjunto.
- B) En todo caso, es más difícil “suspender” un proceso electoral ya iniciado que retrasarlo antes de que se inicie. Ello es especialmente así en aquellos casos en que el inicio del proceso electoral comporta la pérdida de poderes de los órganos que han de ser renovados (es decir, cuando no opera la institución de la *prorogatio*).¹³ En este sentido, y otras consideraciones al margen, el retraso o suspensión de unas elecciones presidenciales no suele comportar un “vacío de poder”... que sí es más probable cuando la convocatoria de elecciones parlamentarias o legislativas exige la disolución de las Cámaras “salientes”, como veremos que ocurre en España.

En ese sentido, y aun siendo pocos, los ordenamientos que prevén el retraso de las elecciones son más que los que contemplan su suspensión. Así parece desprenderse *a contrario* de la citada *Compilation* de la Comisión de Venecia, según la cual diversas Constituciones prevén un retraso electoral ante una situación de emergencia “por ejemplo, prolongando el mandato del Parlamento” o, directamente, prohibiendo su disolución.¹⁴ Supuestos ambos (pero especialmente este último) que suelen implicar que el proceso electoral no se inicie.

Entre los casos recogidos por la Comisión se encuentra, precisamente, el de España, cuya Constitución (en adelante, CE) dispone expresamente que “no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén

¹³ Sobre esta figura pueden verse las reflexiones de Santamaría Pastor, Juan Alfonso, “La *prorogatio* de los órganos constitucionales. Apuntes mínimos sobre un tema que no lo es”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, número 84, 2008, pp. 11-26.

¹⁴ *Compilation...*, citada en nota número 5, p. 27.

declarados algunos de los estados... [de emergencia], quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento... no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados” (artículo 116.5).

Esta previsión impone, en los términos que aquí venimos utilizando, el *retraso* de unas elecciones... pero nada dice sobre su eventual *suspensión*. Que es, cabalmente, lo que se ha planteado durante el estado de alarma declarado con motivo de la actual pandemia, según pasamos a analizar en el siguiente epígrafe.

IV. LA SUSPENSIÓN DE LAS ELECCIONES EN ESPAÑA¹⁵

1. *La teoría: el régimen vigente*

La diferenciación que hemos establecido entre retraso y suspensión electoral adquiere especial relevancia en el ordenamiento español. En efecto (y a diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en Italia), la *normativa estatal* española trata de evitar el “vacío de poder” antes mencionado vinculando la convocatoria de las elecciones parlamentarias con la disolución de las Cámaras “salientes”. De este modo, la propia Constitución liga inseparablemente tres actos: la disolución, la elección, y la constitución del nuevo Parlamento (Cortes Generales):

- a) En cuanto a su formalización jurídica, “corresponde al Rey... Convocar y *disolver las Cortes Generales y convocar elecciones* en los términos previstos en la Constitución”. Por su parte, “el Presidente del Gobierno... bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución” de una o ambas Cámaras, “que será decretada por el Rey. *El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones*”.¹⁶
- b) En cuanto al tiempo, el Congreso y el Senado son elegidos por cuatro años (arts. 68.4 y 69.6 CE); y “las *elecciones* tendrán lugar entre los treinta... y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser *convocado dentro de los veinticinco días siguientes* a la celebración de las elecciones” (68.6; véase, en términos muy similares, el 61 de la Constitución italiana).

¹⁵ Algunas partes de este punto se desarrollan más ampliamente en Sánchez Navarro, Ángel J., “Un supuesto más que excepcional: la suspensión de elecciones”, en la plataforma *Ideas for Democracy*: <https://www.minsait.com/ideasfordemocracy/es/la-suspensi%C3%B3n-de-elecciones-un-supuesto-m%C3%A1s-que-excepcional>.

¹⁶ Artículos 62.b y 115 CE (cursivas añadidas).

Como se ve, la Constitución no deja un margen temporal excesivo... que se estrecha aún más en sus normas de desarrollo: así, la Ley Orgánica reguladora del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) dispone que “los decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria” (arts. 42.1 y .2); y los Reglamentos parlamentarios prescriben que, tras las elecciones, las Cámaras se reunirán “en sesión constitutiva el día y hora señalados en el Real Decreto de convocatoria” (arts. 1.1 y 2.1 de los Reglamentos del Congreso y Senado).

Así pues, en el ámbito estatal el Real Decreto de convocatoria es un instrumento único que formaliza una triple decisión: disuelve las Cortes Generales, fija la fecha de las elecciones y determina también el día y la hora en que se constituyen las Cámaras entrantes. Todo ello en un plazo máximo de 79 días (54 desde la convocatoria a las elecciones, y un máximo de 25 hasta la sesión constitutiva)... durante el cual las Cámaras salientes han sido disueltas, y sólo la Diputación Permanente vela por sus poderes hasta la constitución de las entrantes.

En definitiva, la Constitución española permite prorrogar el mandato del Congreso cuando esté declarado alguno de los estados excepcionales, retrasando su disolución y por tanto la consiguiente convocatoria de elecciones (artículo 116 CE). Pero una vez iniciado el proceso electoral, y disueltas por tanto las Cortes Generales, las normas electorales —constitucionales o legales— no prevén interrumpirlo, limitando así el reiterado “vacío (relativo) de poder” parlamentario. Por tanto, la “suspensión” o “aplazamiento” de las elecciones una vez convocadas es imposible... en principio.

Este mismo marco normativo es de aplicación a aquellas elecciones autonómicas en que la Presidencia del Ejecutivo autonómico tenga “expresamente prevista en el ordenamiento jurídico” la “facultad de disolución anticipada” de la Asamblea regional (art. 42.1 y .2 LOREG). Por el contrario, en las elecciones locales y cuando los Presidentes autonómicos “no tengan expresamente atribuida” dicha facultad, el “vacío de poder” no existe, porque la convocatoria de elecciones no comporta la disolución de las Asambleas autonómicas o Corporaciones locales salientes, cuyos “mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones” (42.3).¹⁷

¹⁷ Este artículo 42 es aplicable también a las elecciones autonómicas conforme a la Disposición Adicional Segunda. De este modo en el ámbito de las Comunidades Autónomas del 42.3 y en el local, una eventual “suspensión” de las elecciones ya convocadas no comportaría vacío de poder, prorrogándose el mandato de los órganos salientes.

2. *La práctica: la suspensión de las elecciones autonómicas vascas y gallegas*

Pues bien: el régimen jurídico anteriormente expuesto se vio superado por los acontecimientos derivados de la actual pandemia. En efecto, sendos Decretos de los Presidentes de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Galicia, dictados el 10 de febrero y publicados al día siguiente en los Boletines Oficiales respectivos, convocaron elecciones el domingo, 5 de abril de 2020, para renovar los Parlamentos de ambas Comunidades.¹⁸ Pocas semanas después, el 18 de marzo, los mismos Boletines publicaban otros Decretos de ambos Presidentes por los que “se deja[ba] sin efecto la celebración” de dichas elecciones.¹⁹

Como se ha dicho, tal posibilidad no está prevista en el régimen electoral español, por lo demás muy minucioso; y ello ha suscitado, evidentemente, una cuestión principal: ¿cómo puede articularse ese supuesto en nuestro ordenamiento?

La respuesta a estas cuestiones ha de partir de un dato: existe un vacío legal en la materia. Otra cosa es que ello deba explicarse como (o achacarse a) una imprevisión del legislador electoral, en sentido estricto. Simplemente, porque *las elecciones no se suspenden*. O tal vez sea mejor decirlo de otra manera: porque la suspensión de las elecciones no es algo que se pueda plantear dentro del proceso electoral, ya que lo trasciende.

Efectivamente, las normas electorales no prevén la interrupción de un proceso electoral ya iniciado. Pero también es cierto que la Constitución sí contempla expresamente supuestos de alteración del orden constitucional ordinario: conforme a la Ley Orgánica 4/1981, a la que se remite el citado artículo 116, los estados de alarma, excepción o sitio son la respuesta del sistema político ante “circunstancias extraordinarias” que “hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes” (art. 1). Se trata de una respuesta, pues,

¹⁸ Decretos 2/2020, del Lehendakari, y 12/2020, de la Presidencia de la Xunta de Galicia: <http://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2020/02/2000692a.pdf> y https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2020/20200211/AnuncioC3B0-100220-1_es.html.

¹⁹ Decretos 7/2020, del Lehendakari; y 45/2020, de la Presidencia de la Xunta de Galicia. Disponibles en <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/03/2001627a.pdf>; https://www.xunta.gal/dog/Publicados/excepcional/2020/20200318/2259/Indice54-Bis_es.pdf.

Casi al mismo tiempo, en Francia, un Decreto del Consejo de Ministros (nº 2020-267, de 17 de marzo), aplazaba la segunda vuelta de las elecciones municipales, prevista para el domingo siguiente, tras la primera votación, celebrada el 15 de ese mes conforme al Decreto de convocatoria (nº 2019-928, de 4 de septiembre de 2019).

que afecta al sistema político y constitucional en su conjunto, trascendiendo así al proceso electoral; pero que puede implicar la limitación o suspensión de diversos derechos constitucionales en múltiples ámbitos, incluyendo el electoral. De ahí la necesidad de “una interpretación sistemática, finalista, integradora y con dimensión constitucional del marco normativo derivado de la declaración del estado de alarma”, pues “el silencio de la ley no excluye la necesidad de una regla de conducta para casos no previstos en ella, atendiendo a los principios generales contenidos en la propia legislación electoral”.²⁰

En ese marco, los decretos subrayan que la crisis sanitaria creada por la expansión epidémica —o pandémica— del coronavirus, y la consiguiente declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, implicaron (en los términos utilizados por el Decreto gallego 45/2020) la adopción de medidas “necesarias para la protección de la salud pública” pero que conllevan “serias restricciones de la movilidad y del ejercicio de actividades” y “resultan... incompatibles con el normal desarrollo de un proceso electoral y, por tanto, del libre y normal ejercicio del derecho de sufragio”.

De este modo, la crisis sanitaria y la consiguiente declaración del estado de alarma han servido como presupuesto de hecho justificador de la suspensión del proceso electoral. Ahora bien, la falta de regulación expresa obliga a plantearse, en primer lugar, cómo se articula formalmente esta suspensión. Y a continuación, y muy particularmente, cómo se respetan en esa situación los diversos intereses en juego y los equilibrios institucionales necesarios para la legitimidad de un proceso electoral.

Pues bien: desde el punto de vista formal, y ciñéndonos a los supuestos españoles, parece lógico que el tipo normativo utilizado para “dejar sin efecto la celebración de las elecciones” haya sido el mismo empleado para convocarlas: los mencionados Decretos de los Presidentes de las Comunidades Autónomas afectadas. Unos Decretos que, además, subrayan la elemental competencia de ambas Comunidades para la “organización de sus instituciones de autogobierno”,²¹ superponiéndose así al acto del Gobierno de la Nación —el Decreto de declaración del estado de alarma— que, eso sí, sirve de “presupuesto de hecho habilitante”.

Otros equilibrios interinstitucionales se revelan en las (lógicas) cautelas ante una eventual actuación unilateral del ejecutivo. Algo aparentemente

²⁰ Las citas proceden de las exposiciones de motivos de los decretos autonómicos antes citados.

²¹ Arts. 148.1.1ª CE, 10.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 27.1 del de Galicia.

inconcebible en un régimen democrático, pero que nunca cabe excluir del todo como revela la evolución “iliberal” de ciertos sistemas políticos. Tanto más cuanto, como se ha apuntado, en algunos modelos parlamentarios españoles (central y autonómicos) esta suspensión electoral implica prorrogar la situación de “falta de Parlamento”, sólo parcialmente sustituido por las respectivas Diputaciones Permanentes.

De ahí que, por una parte, los Decretos presidenciales autonómicos se dicten “previa deliberación” de los respectivos Consejos de Gobierno; y tras oír a “los partidos con representación parlamentaria” (País Vasco) o a “los grupos políticos más representativos de Galicia”; así como a las respectivas Juntas Electorales autonómicas. Y, por otra, que ambos prescriban, en términos casi idénticos, que “*la convocatoria de elecciones... se activará una vez levantada la declaración de emergencia sanitaria. Se realizará de forma inmediata, oídos los partidos políticos*”.

En suma, la suspensión del proceso electoral aparece íntimamente ligada a la situación excepcional, cuyo fin determinará la reactivación de aquel; mientras se garantiza la participación de los principales actores políticos en las decisiones futuras: primero, como es obvio, en la fijación de una nueva fecha para las elecciones; y después, en el alcance concreto de dicha “reactivación”.

En cuanto al primer punto, otros Decretos de los Presidentes de las Comunidades Autónomas vasca y gallega, de 18 de mayo, convocaron nuevamente las elecciones de sus respectivos Parlamentos, esta vez para el 12 de julio del año en curso.²² Ello merece una primera observación, puesto que los Decretos de marzo señalaban que la convocatoria se (re-)activaría “una vez levantada la declaración de emergencia sanitaria...” algo que en el momento de esta segunda convocatoria no había ocurrido, ya que seguía vigente el estado de alarma.²³

²² Decretos 11/2020, del Lehendakari, y 72/2020, de la Presidencia de la Xunta de Galicia; publicados ambos el 19 de mayo: <http://www.euskadi.eus/bopo2/datos/2020/05/2001986a.pdf>; https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2020/20200519/AnuncioC3B0-180520-1_es.html.

²³ En este sentido, el Preámbulo vasco afirma que “con fecha 14 de mayo, el Viceconsejero de Salud ha dictado Resolución, estableciendo que, según los actuales indicadores sanitarios, se ha superado la situación epidemiológica que... aconsejaba adoptar medidas extraordinarias y urgentes”, por lo que “se da por superada la fase de emergencia sanitaria”. Mientras que el Preámbulo gallego se explaya mucho más (dedicando ¡nueve páginas! del Diario Oficial) para argumentar que, pese a la vigencia del estado de alarma, la “variación de las circunstancias y del marco normativo” exige recurrir, de nuevo, a una “interpretación sistemática, finalista, integradora y con dimensión constitucional” de la situación para “determinar la posible realización, en el nuevo contexto, de un proceso electoral con todas las garantías”.

Ello fue posible gracias a que el Gobierno de la Nación, en el contexto de lo que se ha dado en llamar el proceso de “desescalada” y con la expresa “finalidad de hacer posible la celebración de elecciones autonómicas”, dispuso que “la vigencia del estado de alarma no” impedirá las “elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas”.²⁴

En ese nuevo marco normativo, ambos Decretos de convocatoria señalan que la convocatoria se decidió “oídos los partidos políticos” o “los grupos políticos más representativos”, si bien en ninguno de los casos se logró un acuerdo unánime.²⁵

En cuanto al desarrollo del procedimiento, podrían plantearse varias cuestiones. En particular, y dado que el proceso ya se había iniciado más de un mes antes cabría preguntarse si, conforme a principios de eficacia y de conservación de los actos, habrían de tenerse por válidos (al menos, algunos de) los actos realizados tras la primera convocatoria frustrada, o habría de reiniciarse *ex novo* todo el proceso.

Obviamente, la cuestión no es menor: téngase en cuenta que la LOREG había sido reformada en 2016, por considerarse “factible recurrir a trámites ya utilizados en el proceso electoral inmediatamente anterior, así como simplificar y reducir determinados plazos del procedimiento” en aquellos procesos electorales provocados por la incapacidad del Congreso resultante de unas elecciones para configurar una mayoría de gobierno, conforme al art. 99.5 CE.²⁶

En todo caso, los Decretos de convocatoria nada dicen sobre ese extremo, de modo que ha de entenderse que conforme al régimen ordinario, el procedimiento ha de iniciarse *ex novo*. Algo, por otra parte, lógico, si se tiene en cuenta que, aunque el tiempo transcurrido entre ambas fechas sea escaso (poco más de tres meses), el censo electoral ha variado y, con él, no sólo los votantes, sino los posibles candidatos, los ciudadanos elegidos para integrar

²⁴ Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, que prorroga el estado de alarma reformando el ya citado Real Decreto 463/2020, que lo declaró inicialmente (Disposición Final 1ª).

²⁵ El Preámbulo gallego registra qué partidos (PP, En Marea y Ciudadanos) apoyaron la convocatoria y cuáles (PSdG-PSOE, GeC y BNG) se mostraron contrarios”. En el caso vasco, es la prensa la que deja constancia de la oposición de algunas formaciones (EH Bildu y Podemos: <https://www.diariovasco.com/política/elecciones-vascas-12-julio-20200518095347-nt.htm>).

²⁶ Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la LOREG “para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución”. En tales casos, los plazos constitucionales y legales imponen que las elecciones se repitan transcurridos unos 5-6 meses. Mientras que en los procesos vasco y gallego ya se habían cumplido los plazos para actos tan relevantes como registrar coaliciones electorales, presentar las candidaturas, designar a los miembros de las Juntas electorales territoriales, sortear los integrantes de las mesas electorales...

las mesas, etc. Pero, además, que una situación como la vivida puede alterar sustancialmente las opiniones de los ciudadanos y de las fuerzas políticas, impulsando cambios de coaliciones, de candidaturas, etc. Algo que, dicho sea de paso, ya se ha constatado, por cuanto alguna formación relevante que había decidido no concurrir en abril ahora ha rectificado, optando por presentar candidaturas.²⁷

V. CONSIDERACIONES FINALES

Pocos ordenamientos prevén expresamente la posibilidad de suspender un proceso electoral ya iniciado en caso de una emergencia. De hecho, esta cuestión apenas suscitaba hasta ahora ninguna atención en los estudios electorales.²⁸ Sin embargo, ante una crisis sanitaria como la provocada por la COVID 19 tal suspensión se ha impuesto con carácter general. Ello puede explicarse porque la pandemia ha obligado en todas partes a amputar radicalmente la sociabilidad que ya Aristóteles considerara característica esencial del ser humano, impidiendo la actuación necesariamente colectiva de un sujeto político, el pueblo, al disolverlo en sus componentes, individuos obligados al aislamiento y la distancia social.

Dicho eso, tal vez esta circunstancia podría haber servido como estímulo para adaptar la normativa y los procedimientos electorales, como ha ocurrido en muchos otros campos. Ciertamente, ha habido algunos intentos de adaptación (por ejemplo, tratando de generalizar la opción del voto por correo con distinto éxito: Polonia, Baviera). Pero, por el contrario, esta peculiar y terrible “ventana de oportunidad” no parece haber sido aprovechada —al menos, inmediatamente— para poner en práctica otras posibilidades, y en particular la digitalización de los procesos que tanto se ha generalizado, sin ir más lejos, en el ámbito educativo.²⁹

²⁷ Véase https://www.elconfidencial.com/espana/2020-05-26/en-marea-elecciones-gallegas-diluye-alternativa-feijoo_2609919/.

²⁸ Valga, como muestra, la falta de referencias a este asunto en los principales documentos de la Comisión de Venecia sobre Derecho electoral, como el *Code of Good Practice...* (*cit. supra*, nota n. 10) o el *Report on electoral law and electoral administration in Europe – Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues* (CDL-AD(2006)018).

²⁹ Así, para el Consejo de Europa « el voto electrónico o una versión híbrida del mismo, combinando diferentes tipos de soportes, podría suponer una salida muy creíble » (<https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elections-and-covid-19>, que cita una Recomendación de 2017 sobre estándares en materia de voto electrónico, estudiada por Fernández Riveira, Rosa M^a, “El Consejo de Europa persevera...”, en <https://www.minsait.com/ideasfordemocracy/es/el-consejo-de-europa-persevera-la-nueva-recomendaci%C3%B3n-de-2017-sobre-e-voting-un-soft-law-con-un-0>).

Muy recientemente, Sergio Díaz Ricci mostraba que el clásico aforismo ciceroniano *Salus populi suprema lex esto* “no fue enunciado... para situaciones de excepción”, sino “como pauta de actuación para los magistrados” o “regla suprema de gestión del Bien Común en el marco de un Estado de Derecho”.³⁰ Ello no obstante, los efectos electorales de la COVID-19 permiten recurrir al mismo para afirmar (aunque su utilización sea impropia y contradiga su sentido originario) que, frente a la pandemia, la salud pública ha sido la ley suprema que se ha impuesto a cualquier otra, paralizando procesos electorales en todo el mundo.

³⁰ Díaz-Ricci, Sergio, “Ollis salus populi suprema lex esto en Cicerón”, en González Martín, Nuria y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, México, UNAM, 2020, pp. 190-191.