

APLAZAMIENTO DE ELECCIONES Y PRÓRROGA DE LA LEGISLATURA DURANTE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO

POSTPONEMENT OF ELECTIONS AND EXTENSION OF THE PARLIAMENTARY TERM IN CASE OF A STATE OF ALARM, EXCEPTION OR SIEGE

Guillermo DE LÁZARO REDRUELLO
Doctorando en UCM
<https://orcid.org/0009-0002-2910-3030>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2023
Fecha de aceptación y versión final: mayo 2024

RESUMEN

La declaración del estado de alarma en 2020 obligó a cancelar las elecciones autonómicas en Galicia y el País Vasco, sin que existiera fundamento legal alguno para hacerlo. Los presidentes de ambas comunidades crearon, a través de unos insólitos decretos, una situación constitucional anómala, en la que no existe ni un proceso electoral en marcha, ni un Parlamento plenamente operativo. La misma medida intentó aplicarse en Cataluña en 2021, pero fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia. Estos acontecimientos aconsejan estudiar la problemática constitucional de una hipótesis desatendida: la coincidencia en el tiempo de un proceso electoral con un estado de excepcionalidad. Este trabajo analiza la solución adoptada en estas tres comunidades y la confronta con otras posibles vías para posponer unos comicios, a fin de extraer lecciones para el futuro.

Palabras clave: Excepcionalidad constitucional, crisis sanitaria, disolución del Parlamento, derecho de sufragio, Diputación Permanente.

ABSTRACT

The declaration of the state of alarm in 2020 led to the cancellation of the regional elections of Galicia and the Basque Country without any legal

basis to do so. The presidents of both Communities created, through some unusual decrees, an anomalous constitutional situation in which there is neither an electoral process underway, nor a fully functioning Parliament. The same measure was attempted in Catalonia in 2021, but was annulled by the High Court of Justice. These developments prompt us to examine the constitutional problems of a neglected hypothesis: the coincidence of an electoral process with a state of emergency. This paper analyzes the solution adopted in these three Communities and compares it with other possible options for postponing elections, in order to draw lessons for the future.

Keywords: Constitutional exceptionality, health crisis, dissolution of Parliament, right of suffrage, Permanent Delegation

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ¿PERMITE LA CONSTITUCIÓN PRORROGAR LA LEGISLATURA? III. PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DE LA CANCELACIÓN DE ELECCIONES EN GALICIA, PAÍS VASCO Y CATALUÑA. 1. *La revocación de un decreto de disolución por los presidentes autonómicos.* 2. *La relación entre cancelación de elecciones y estados de excepcionalidad.* 3. *La nueva convocatoria electoral y la ausencia de garantías.* IV. UN LIMBO INSTITUCIONAL Y SU POSIBLE REMEDIO: ¿PUEDE RESUCITAR UNA LEGISLATURA EXTINTA? V. ¿PODRÍA LA LOREG HABILITAR UN APLAZAMIENTO ELECTORAL? VI. EXAMEN CRÍTICO DE LAS PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA* Y APUNTES PARA UNA FUTURA REFORMA. VII. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de que tuvieran que celebrarse unas elecciones bajo los estados de anomalía constitucional fue obviada por el constituyente de 1978, que nada dispuso expresamente al respecto, y por el legislador, que reguló el aplazamiento de un referéndum, pero no el de unos comicios. Tras la declaración del estado de alarma a raíz de la pandemia desatada en 2020, los presidentes de Galicia y el País Vasco cancelaron las elecciones que habían convocado, sin que ninguna norma les autorizara a hacerlo. Al año siguiente, las elecciones al Parlamento de Cataluña fueron igualmente desconvocadas, pero el Tribunal Superior de Justicia anuló esa decisión y mantuvo la cita electoral.

Estos hechos invitan a estudiar una hipótesis que prácticamente fue ignorada por nuestra doctrina durante décadas. En los últimos años se han publicado una cantidad considerable de trabajos dedicados a este tema, aunque la mayoría de ellos se centran en analizar las circunstancias concretas que afectaron a los comicios durante la crisis sanitaria, más que en abordar los problemas jurídicos que ocasiona la concurrencia de procesos electorales con estados de excepcionalidad. Las vicisitudes de acontecimientos pasados inevitablemente van perdiendo relevancia a medida que nos alejamos de ellos, pero siguen siendo de gran interés las controversias constitucionales a que dieron lugar. El estudio de estos tres casos debe servir, ante todo, para sacar conclusiones sobre cómo afrontar coyunturas similares que podrían presentarse en el futuro.

Es claro que el desarrollo de un proceso electoral puede resultar inviable por causas de fuerza mayor, pero estas no determinan quién debe suspender aquel y de qué manera. Tampoco resuelven en qué situación quedan las Cámaras parlamentarias cuando se postergan unos comicios tras la finalización de la legislatura. Estos interrogantes aún no han encontrado una respuesta obvia y definitiva. La solución adoptada en 2020 no era la única posible –de hecho, ni siquiera fue la primera opción barajada por los presidentes autonómicos–, y es discutible que fuera la más indicada. Un remedio extralegal de emergencia solo puede juzgarse adecuadamente cuando se confronta con las demás alternativas disponibles para superar escenarios imprevistos

por el ordenamiento. Es preciso, por tanto, indagar cuál es la solución más conforme –o la menos disconforme– con el texto constitucional.

II. ¿PERMITE LA CONSTITUCIÓN PRORROGAR LA LEGISLATURA?

El único precepto de nuestra norma suprema que alude, si quiera indirectamente, a la problemática aquí tratada es el art. 116.5 de la Constitución Española (CE), que excluye la disolución del Congreso mientras esté declarado un estado de alarma, de excepción o de sitio. Conviene examinar si este apartado proporciona el anclaje constitucional necesario para posponer la renovación del Parlamento y si cabe extraer de él un principio general que deba inspirar la acción de los poderes públicos cuando encaran el desafío que entraña una cita con las urnas bajo situaciones que habilitan a restringir derechos fundamentales.

El art. 116.5 CE conoce interpretaciones para todos los gustos: se discute si debe entenderse literalmente, como una prohibición que solo afecta a la Cámara Baja¹ o si, implícitamente, se extiende asimismo al Senado²; tampoco hay acuerdo sobre si alude a todos los supuestos de disolución³ o solo al ejercicio de la facultad discrecional del presidente del Gobierno⁴. Pero la tesis que más adeptos parece sumar es la que ve en este impedimento una referencia a cualquier causa de finalización de la legislatura. Es decir, que «si la proclamación de estas situaciones de anomalía precede a la fecha en que termina el mandato de las Cámaras, éste debe entenderse prorrogado» durante su vigencia (Santaolalla, 2019, p. 109)⁵. Esta lectura extensiva se apoya en una acepción laxa del término «disolución», entendido aquí como sinónimo de toda «desaparición de la Cámara en su composición

¹ Lectura compartida por Piqueras Bautista (1987, p. 1965), Lafuente Balle (1989, p. 49) o De Alós Martín (1989, p. 47).

² Así lo creen Cruz Villalón (1984, p. 132), Bar Cendón (1989, pp. 241-242), Santaolalla (2019, p. 409), Garrido López (2021, p. 136) o López Basaguren (2021, p. 150).

³ Parecer de Lavilla Rubira (1998, p. 741) y Cruz Villalón (1984, p. 133).

⁴ Criterio de Piqueras Bautista (1987, p. 1965), Bar Cendón (1989, p. 240-241) y García Cuadrado (1994, p. 102).

⁵ Entre quienes deducen una prórroga de la legislatura se encuentran De Alós Martín (1989, p. 16), Cebrián Zarzuga (2021, p. 328), Cuenca Miranda (2018, p. 147), Lavilla Rubira (1998, p. 741), López Basaguren (2021, p. 151), Martínez Sospedra (1985, p. 194), Sánchez Navarro (2021, p. 411), o Torres Muro (2018, p. 635).

concreta» (Alonso de Antonio, 1992, p. 196); aunque lo más habitual es intentar basarla en la prohibición de interrumpir el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado, que impone el segundo párrafo de este mismo apartado.

Esta última exégesis es la más generosa de las que se defienden habitualmente, pero todavía se puede encontrar una lectura poco conocida y aún más imaginativa, según la cual el art. 116.5 CE sería aplicable a una Asamblea autonómica «si se dieran las condiciones en él previstas respecto de las Cortes Generales, en el ámbito de la Comunidad» (Martínez Sospedra, 1985, p. 194). Semejante conclusión deriva de ensanchar al máximo la noción de «poderes constitucionales del Estado» a que se refiere este apartado: «las comunidades autónomas son Estado y sus Parlamentos son “poder constitucional del Estado”», por lo que «no deberían poderse disolver los Parlamentos autonómicos durante la vigencia de uno de los tres estados de necesidad» (Sanz Pérez, 2023, p. 168).

Quienes niegan la posibilidad de extender la duración ordinaria de las Cámaras consideran que ese arreglo sería peligroso, ya que permitiría que un Gobierno que teme perder las próximas elecciones provocase un estado excepcional a fin «de evitar la celebración de los comicios» (Mateu-Ros, 1988, p. 192) y perpetuarse «indefinidamente en el poder» (Piqueras Bautista, 1987, p. 1947). Según Cruz Villalón (1984, p. 134), el constituyente español ha optado por evitar ese peligro y ha preferido, en su lugar, el riesgo alternativo de «no poder prorrogar la Legislatura cuando el país no se encuentra en condiciones de celebrar unas elecciones libres».

Esta variedad de interpretaciones pone de manifiesto que el art. 116.5 CE tiene una redacción poco esmerada y trufada de ambigüedades⁶. Pero es suficientemente clara como para descartar cualquier prórroga de la legislatura. Que una disposición impida acortar la vida de una Cámara no significa que obligue a alargarla, o que permita hacerlo. La pretensión de que el término «disolución» engloba en este caso el agotamiento del mandato resulta indefendible

⁶ En un informe de 2010, la Secretaría General del Congreso de los Diputados (2010, p. 249) reconoció que el art. 116.5 CE «incorpora una redacción confusa que no resuelve de forma inequívoca la situación en la que quedan las Cámaras» durante la vigencia de los estados excepcionales.

desde el momento en que la norma suprema distingue netamente ambos conceptos –y lo hace, además, en el propio art. 116.5 CE–. Una consecuencia tan trascendente como la suspensión del principio de temporalidad de los cargos públicos tampoco se puede derivar de la cláusula genérica que prohíbe interrumpir el funcionamiento de los poderes estatales⁷. Pero el dato definitivo que se opone a esta exégesis es que nuestros constituyentes rechazaron de manera expresa la prórroga de la legislatura⁸.

No obstante, hemos de constatar que en el extranjero se observa esta misma tendencia doctrinal a deducir una prórroga de la legislatura de preceptos similares al art. 116.5 CE, al entenderse que la vigencia de un estado excepcional es inconciliable con un proceso electoral libre⁹. Curiosamente, entre nosotros esta interpretación extensiva casi nunca se justifica porque tales estados no garantizan «la plena libertad en la confrontación democrática de las opciones ante el electorado» (Lavilla Rubira, 1998, p. 741). Y ni siquiera quienes mencionan esta circunstancia proclaman una imposibilidad constitucional de celebrar elecciones estando en vigor una de estas situaciones críticas. O bien guardan silencio sobre este particular, o bien admiten que los comicios tendrían lugar si se hubieran convocado con anterioridad. Semejantes inconsistencias –que no se encuentran en autores foráneos– indican

⁷ La incierta prohibición de interrumpir el funcionamiento de los poderes del Estado ha servido para fundamentar conclusiones divergentes sobre el alcance de la limitación comentada. Quienes rechazan la prórroga del Parlamento aducen que la finalización del mandato y la consiguiente convocatoria electoral constituyen «una de las fases del funcionamiento normal de la institución» (Piqueras Bautista, 1987, p. 1946).

⁸ El informe de la ponencia sobre las enmiendas al anteproyecto dispuso que «disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, se entenderán prorrogados sus poderes hasta tanto dicha situación permanezca» (*sic*) (art. 109). La Comisión Constitucional del Senado suprimió la referencia a la prórroga, al entender que este supuesto ya estaba regulado en el artículo dedicado a las Diputaciones Permanentes.

⁹ Así, respecto a Francia, Voisset (1969, p. 98) conjeturaba que el art. 16 de la Constitución de 1958 podría producir una «prórroga automática de los mandatos parlamentarios». También en Portugal, Miranda (2018, p. 323) afirma que en estado de sitio o de excepción no puede haber elecciones y «está justificado el aplazamiento, con la probable prórroga del mandato de los titulares de los órganos cesantes». Asimismo, en Grecia, cuya Constitución solo impide celebrar elecciones en caso de guerra, Pantélis (1979, p. 307) interpreta que esa prohibición se extiende al estado de sitio, de suerte que «un decreto de disolución dictado antes de un decreto que proclama el estado de sitio debe [...] ser revocado por este último decreto».

que esta exégesis tiene menos fundamento en España que en otros países cuyas Constituciones se limitan a prohibir la disolución¹⁰.

No es posible hacer una lectura razonable del art. 116.5 CE apelando a su supuesta teleología, pues su tenor literal delata la ausencia de un criterio constitucional coherente. Los hacedores de la ley fundamental consideraron que la preservación del Pleno es indispensable unas veces pero, en otras ocasiones, basta con la Diputación Permanente para controlar el ejercicio de los poderes de excepción; juzgaron que ciertas convocatorias electorales son improcedentes bajo estos estados, pero otras son ineludibles. Si esta asimetría parece incomprensible, lo verdaderamente absurdo del precepto de marras es que proscriba una determinada secuencia de actos, pero permite que esos mismos actos se ejecuten en orden inverso, con idéntico resultado: es irreprochable una disolución decretada justo antes de declarar un estado excepcional, pero se vuelve ilícita si se decreta a continuación¹¹.

En suma, una prohibición expresada en los términos del art. 116.5 CE es una restricción postiza que aporta una «garantía» ilusoria, pues no preserva la integridad de las Cámaras cuando más necesaria se hace, ni evita el llamamiento a los electores cuando menos oportuno resulta¹². De semejante norma no cabe extraer indicación alguna

¹⁰ Los tres ordenamientos citados en la nota anterior presentan particularidades que pueden llegar a consentir una prórroga de la legislatura: la Constitución francesa remite a la ley la duración de los mandatos, la portuguesa dispone que estos terminan al constituirse la nueva Cámara y la griega admite una lectura análoga de la prohibición establecida para el caso de guerra. En contraste, semejante interpretación encuentra un obstáculo insuperable en nuestra ley fundamental, que apodera a la Diputación Permanente del Congreso para conocer de la declaración y prórroga de los estados excepcionales cuando hubiera finalizado la legislatura. Esta previsión, ausente en otras Constituciones, excluye la subsistencia del Pleno.

¹¹ La doctrina francesa ha detectado la misma incongruencia en el art. 16.4 de la Constitución de 1958 –en el que claramente se inspira el art. 116.5 CE–. De hecho, como apunta Voisset (1969, p. 96), nada impediría al presidente renunciar al estado excepcional «el tiempo necesario para disolver la Asamblea y después retomarlos».

¹² Con razón el art. 116.5 CE ha sido repetidamente criticado. Cuenca Miranda (2018, p. 147) lamenta que para las elecciones no rija la cautela «más que conveniente» introducida en nuestra legislación sobre referéndum –art. 4.1 de la Ley Orgánica (LO) 2/1980–. Guillén López (2002, p. 170) se pregunta: «¿qué podría haber llevado al constituyente a prohibir la disolución permitiendo que el término de cuatro años acabara con el órgano?». García Cuadrado (2002, p. 183) sentencia que «prácticamente todo lo que establece este apartado es superfluo o erróneo».

sobre cómo reaccionar ante una hipótesis que no contempla. Y a tal imprevisión se le añade una antinomia irresoluble que nos conduce a un callejón sin salida hermenéutico: nuestra Constitución contempla la suspensión de derechos imprescindibles para el desarrollo de cualquier proceso electoral, pero no deja resquicio alguno para aplazar unas elecciones¹³.

Esta contradicción se explica porque el constituyente «no vio peligro grave para la automaticidad de la secuencia disolución-elección-constitución de las Cámaras» (Astarloa, 2018, p. 3547). Huelga decir que ese peligro en modo alguno era inexistente. Aunque en 1978 se pensase que postergar unos comicios era más arriesgado que celebrarlos con las garantías constitucionales suspendidas¹⁴, los actores políticos que tuvieran que enfrentarse realmente a esa disyuntiva podrían ser de la opinión opuesta. Llegado el caso en que el desarrollo de unas elecciones fuera materialmente inviable o políticamente inasumible para las distintas fuerzas –por comprometer la legitimidad del proceso–, la inflexible obligación constitucional de abrir las urnas pase lo que pase sería simplemente ignorada y suplantada por remedios extralegales mejor adaptados a las exigencias del momento.

III. PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DE LA CANCELACIÓN DE ELECCIONES EN GALICIA, PAÍS VASCO Y CATALUÑA

Los presidentes de Galicia y del País Vasco disolvieron sus respectivos Parlamentos el 10 de febrero de 2020, convocando elecciones para el 5 de abril. En los primeros días de marzo, la evolución de la pandemia fue haciendo cada vez más patente la inviabilidad de los comicios. El 18 de marzo, los dos presidentes autonómicos expidieron

¹³ Otros textos constitucionales pecan igualmente de imprevisión pero, al menos, no incurrir en una contradicción interna tan flagrante como esa. Por ejemplo, las Constituciones de Bélgica y de Luxemburgo no permiten diferir unas elecciones pero, formalmente, tampoco permiten suspender derechos fundamentales (arts. 187 y 130, respectivamente).

¹⁴ Parte de la doctrina compartía el criterio del constituyente. De ahí que se llegara a defender que prolongar un Gobierno en funciones por no poder aplicar el art. 99.5 CE «en un momento peligroso para la existencia del sistema constitucional» era «peor» que celebrar elecciones en ese mismo momento (Bar Cendón, 1989, p. 241). Tal aseveración resulta hoy, cuanto menos, chocante.

unos singulares decretos que dejaban «sin efecto la celebración de elecciones», posponiéndolas *sine die*. Dos meses después, estimaron que las circunstancias sanitarias permitían convocar las elecciones pendientes, que finalmente tuvieron lugar el 12 de julio.

Conscientes de que la realidad imponía una medida carente de base legal, ambos jefes de Gobierno optaron por entender que el silencio de la norma no suponía una prohibición de aplazar la consulta, sino que era una laguna jurídica que debía ser colmada con una exégesis «finalista» de la normativa aplicable. Así, los preámbulos de sus respectivos decretos sostienen que la decisión tomada representa una «solución integradora y conforme al bloque de constitucionalidad» (decreto gallego 45/2020) o una «regla de conducta» deducida de «principios generales contenidos en la propia legislación electoral» (decreto vasco 7/2020).

Casi un año más tarde, las elecciones convocadas en Cataluña para el 14 de febrero de 2021 también fueron «dejadas sin efecto» por el vicepresidente en funciones el 15 de enero, aduciendo motivos de salud pública. El mismo decreto de disolución (147/2020) ya advertía en su preámbulo de que los comicios podrían ser suspendidos. A diferencia de los precedentes gallego y vasco, el decreto 1/2021, que aplazó las elecciones catalanas, sí señaló una nueva fecha —el 30 de mayo—, si bien de manera provisional, y subordinada al previo análisis de la evolución de la epidemia. En esta ocasión, no hubo acuerdo unánime sobre la oportunidad de tal resolución gubernamental, que fue recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia. Su sentencia 368/2021, de 1 de febrero, anuló el cambio de la jornada electoral, al estimar que las condiciones sanitarias del momento no lo justificaban.

Los preámbulos de estos decretos se esforzaron en motivar la necesidad de posponer las elecciones, aspecto en el que también incidieron los diversos informes que recabaron las instituciones autonómicas. Sus argumentos se centran en *ponderar* dos bienes jurídicos —el derecho al sufragio y el derecho a la salud—, pero apenas intentan demostrar que un decreto presidencial fuera el cauce apropiado para adoptar tal providencia. Asimismo, el debate doctrinal ha versado principalmente sobre si era razonable diferir la votación en los tres casos o solo en los dos primeros; los aspectos procedimentales han recibido bastante menos atención, aunque son los que más interés

presentan a largo plazo. Y es que es estéril tratar de determinar *a priori* qué contingencias podrían legitimar la cancelación de un proceso electoral. Lo verdaderamente útil es dilucidar qué institución debe reputarse capacitada para valorar la gravedad de las circunstancias, de qué modo debe tomarse la decisión y qué garantías existen para electores y elegibles una vez suspendidos los comicios.

Pese a que la ruta elegida para demorar las elecciones no suscitó demasiada polémica, en modo alguno es obvio que fuera la más adecuada. La fundamentación de los decretos incurre en importantes contradicciones que es imposible ignorar. Por último, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña –con una argumentación que tampoco es demasiado coherente– ha venido a refutar la interpretación mantenida por los presidentes autonómicos y por un amplio sector doctrinal. Así pues, es necesario examinar las razones aducidas por las distintas partes a fin de esclarecer cómo ha de abordar nuestro ordenamiento una situación que no contempla. Ello obliga a hacerse preguntas nada fáciles de responder: ¿de qué manera debe decidirse aquello que no está permitido?; ¿quién es competente cuando nadie lo es?

1. La revocación de un decreto de disolución por los presidentes autonómicos

El precedente sentado en Galicia y el País Vasco fue secundado sin reservas por las autoridades catalanas; sin embargo, los gobernantes de aquellas comunidades no tuvieron claro desde el principio el camino a seguir. En un primer momento, ambos Ejecutivos admitieron que carecían de competencia para suspender sus elecciones y endosaron ese cometido a la Junta Electoral Central (JEC) (tesis auspiciada desde Vitoria) o al Gobierno de la Nación, a través del estado de alarma (postura por la que se inclinaban en Santiago de Compostela). Pero el Real Decreto (RD) 463/2020, que declaró el estado de alarma, obvió cualquier referencia a la celebración de elecciones; por su parte, el máximo órgano de la administración electoral se inhibió del asunto y sugirió informalmente a los Gobiernos autonómicos que la rescisión de la convocatoria incumbía a sus presidentes, por ser los órganos convocantes. Así las cosas, los Ejecutivos de las dos comunidades no tuvieron más remedio que redactar unos decretos

de contenido insólito. Los borradores de estos documentos fueron sometidos –también por recomendación de la JEC– a la consideración de las respectivas Juntas Electorales autonómicas, que los avalaron en la forma y en el fondo.

Los mismos debates se desarrollaron paralelamente en sede doctrinal. Algún autor defendió que las Juntas Electorales eran los órganos mejor situados para acordar el aplazamiento de las votaciones, dada «su posición *supra partes* y garantista de la integridad del proceso electoral» (Castellà Andreu, 2020). Este planteamiento fue mayoritariamente rechazado, por ser las Juntas entes administrativos con competencias tasadas, que operan dentro de un proceso electoral y no pueden disponer del mismo. Otros opinaron que la declaración del estado de alarma podría apoderar al Gobierno central «para, en diálogo con los ejecutivos autonómicos y la Junta Electoral Central, tomar la decisión de trasladar los comicios» (Blanco Valdés, 2020). Asimismo, se sugirió que un presidente autonómico «podría suspender las elecciones porque fue él quien las convocó» (Ruiz Robledo, 2020). Por último, hubo quien reclamó una reforma exprés de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), para instituir un procedimiento a tal fin, propuesta que prácticamente no suscitó más objeciones que la falta de tiempo para llevarla a cabo.

La fórmula «quien convoca, desconvoca» ha acabado por aceptarse como la solución natural al *vacío normativo*, hasta el punto de presentarse como la única posible (Delgado-Iribarren, 2021, p. 387). Muchos asumen que, puesto que las consultas eran autonómicas, su cancelación debía corresponder a las instituciones de ese nivel. Y, más concretamente, que el presidente posee una competencia residual para adoptar cualquier decisión *política* relativa al proceso electoral. Por ejemplo, Sánchez Navarro (2020) asegura que el decreto que interrumpió los comicios fue «un instrumento ajustado al marco competencial (que reserva a las comunidades autónomas la “organización de sus instituciones de autogobierno”)». Para Arnaldo Alcubilla (2020) es «evidente» que el Ejecutivo convocante era «el único habilitado para dejar sin efecto la convocatoria»... pese a reconocer «la ausencia de habilitación normativa expresa». Otros autores conceden que el fundamento de estos decretos era endeble, ya que se dictaron «sin otro apoyo que el principio de *contrarius*

actus» (Garrido López, 2020, p. 398), al que se recurrió «a falta de mejor asidero jurídico» (Riquelme Vázquez, 2021, p. 141). Sánchez Muñoz (2021, pp. 261-262) afirma sin ambages que los presidentes autonómicos «simple y llanamente, se arrogaron la competencia para desconvocar lo que habían previamente convocado».

Es cierto que los decretos que suspendieron las elecciones observaron cierto paralelismo formal con los de convocatoria¹⁵ y sus preámbulos invocaron, a su manera, la doctrina del acto contrario. Así, el decreto gallego y el catalán declaran dictarse en ejercicio de las competencias presidenciales en materia electoral –remisión genérica que evita deliberadamente citar preceptos concretos–. Más osado fue el decreto vasco, en el que se puede leer que la capacidad de convocar elecciones y fijar la fecha de la votación son «facultades que se mantienen también tras la publicación de dicho Decreto hasta la celebración de las elecciones»; aseveración inquietante, que parece insinuar una «facultad» de aplazar los comicios tan libérrima como la de disolución¹⁶. Al margen de que estas explicaciones sean poco convincentes, es preciso preguntarse si el manido *contrarius actus* constituye un criterio válido para asignar competencias en este terreno.

Es casi banal apuntar que esta doctrina no legitima la derogación de cualquier acto jurídico-público. Para empezar, solo resulta aplicable a actos voluntarios, pues de aquellos que dan cumplimiento a una obligación no puede concebirse un acto reflejo consistente en liberarse de ella. ¿Hemos de considerar que el decreto de disolución era revocable por ser expresión de una facultad? Así parecen sugerirlo

¹⁵ Los presidentes reprodujeron incluso una formalidad propia de la disolución como es la «previa deliberación» del Consejo de Gobierno. Pero esta simetría morfológica dista de ser absoluta. Los tres decretos que desconvocaron los comicios dejaban constancia de haberse dictado previa consulta con las Juntas Electorales, las fuerzas parlamentarias y otros órganos técnicos. También aseguraban que la nueva convocatoria electoral seguiría idéntico trámite. La mención de estas diligencias extraordinarias indica que los presidentes autonómicos eran conscientes de que haber desencadenado un proceso electoral no les otorgaba legitimidad suficiente para paralizarlo.

¹⁶ Incluso si la normativa electoral permitiera elegir la fecha de la votación, sería muy discutible que esta pudiera modificarse una vez publicada la convocatoria. En todo caso, cuando la legislación prescribe el lapso concreto que debe mediar entre la entrada en vigor de la convocatoria y la apertura de las urnas (en nuestro caso, 54 días), la pretensión de que el Ejecutivo conserva algún margen para alterar la jornada electoral resulta insostenible.

algunos razonamientos¹⁷. En el caso catalán, la capacidad del vicepresidente en funciones para cambiar la jornada electoral fue puesta en tela de juicio porque el decreto de disolución había sido un acto debido de aquel¹⁸, que no ejerció «un poder de convocatoria propio» (Bayona Rocamora, 2021)¹⁹. Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) entendió que de una disolución discrecional «podría derivarse cierto margen de disponibilidad» sobre el proceso electoral, cosa que no ocurre en cuando la finalización del mandato fuera legalmente necesaria –Fundamento Jurídico (FJ) 6º–. Esos argumentos son consecuentes con la doctrina del acto contrario, pero inconsistentes si lo que se invoca es el principio de necesidad. Si se siguiese rigurosamente aquella doctrina, se llegaría a una conclusión absurda: que las elecciones que deben celebrarse al expirar la legislatura nunca podrían posponerse por más que concurrieran circunstancias graves que impidieran su desarrollo con mínimas garantías.

En cualquier caso, no todos los actos voluntarios son rescindibles. El decreto de disolución es irreversible por definición, aunque no lo precise ninguna norma²⁰. Desde el momento en que aquel empieza a producir efectos sobre el Parlamento, la administración electoral y los ciudadanos, el presidente queda sujeto a su propia decisión, sin posibilidad de arrepentimiento²¹. La interrupción de las opera-

¹⁷ Según Riquelme Vázquez (2021, p. 141), al igual que el decreto de disolución obedece a razones políticas, su revocación también se hizo «por motivos de oportunidad». En cambio, Iturbe Mach (2020, p. 99) remacha que «dejar sin efecto la convocatoria electoral en curso no deriva de voluntariedad alguna [...] sino de la existencia de una imposibilidad material».

¹⁸ El decreto que convocó estas elecciones dice basarse en el art. 67.3 del Estatuto catalán (equivalente al art. 99.5 CE). En realidad, tal disolución fue activada ilegalmente mediante un simple comunicado del presidente de la Cámara, al que los actores políticos atribuyeron los efectos de una investidura fallida. Sobre este asunto me he ocupado en otro trabajo (de Lázaro, 2023).

¹⁹ Por el contrario, Arbós Marín (2021a) y López Basaguren (2021, p. 158) consideran que esa diferencia es «irrelevante».

²⁰ Algunos ordenamientos especifican el carácter irrevocable del acuerdo de disolución. Así lo hacen las Constituciones de dos *Länder* alemanes –Baja Sajonia (art. 10.1) y Sajonia-Anhalt (art. 60.1)–. La doctrina entiende que «este énfasis explícito en el texto constitucional sólo tiene un sentido aclaratorio y es, por tanto, superfluo» (Heinig, 2008, p. 138).

²¹ La revocabilidad de un decreto de disolución solo podría llegar a admitirse durante el periodo de *vacatio* –que es inexistente en España, porque el día de la publicación y el de la entrada en vigor coinciden (art. 42.1 LOREG)–. Además, si bien la disolución de la

ciones electorales por el Ejecutivo representa la máxima injerencia gubernamental imaginable en un proceso que impone un deber de neutralidad a los poderes públicos; es una acción que introduce un nivel insoportable de inseguridad jurídica en un trance constitucional que ha de ser previsible en todos sus extremos. Un acto que infringe principios elementales del proceso electoral nunca puede reputarse una extensión lógica de la facultad disolutiva, como dan a entender los tres decretos. Quien revoca un decreto de disolución, o bien está quebrantando la legalidad, o bien está ejerciendo una potestad excepcional, de naturaleza radicalmente distinta a la de anticipar los comicios. Por tanto, ostentar una competencia no da acceso automático a la otra.

2. La relación entre cancelación de elecciones y estados de excepcionalidad

La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio (LOAES) no contiene previsión alguna en materia electoral, ni en la LOREG hay la más mínima alusión a las situaciones de anomalía constitucional. Este punto ciego de nuestro ordenamiento da pie a toda clase de especulaciones sobre la interacción entre el derecho electoral y el derecho de excepción. Es claro que un estado de emergencia en vigor no impide por sí mismo que se renueven las Cámaras, pero no es evidente qué consecuencias jurídicas se pueden derivar de aquel cuando los hechos que determinan su declaración y/o las medidas adoptadas en su virtud provocan una imposibilidad efectiva de celebrar las elecciones. Se discute si la suspensión de la consulta puede ser formalmente impuesta por un instrumento de ejecución del art. 116 CE o si tal decisión no prevista por el ordenamiento exige al menos la cobertura expresa de un estado excepcional.

Los tres decretos que cancelaron la llamada a las urnas reflejaban distintas formas de entender la relación entre los estados de excepcionalidad y los procesos electorales. El decreto vasco mencionó las restricciones impuestas por el estado de alarma como circunstancias que dificultaban el normal desarrollo de unas elecciones, dando por

Cámara es voluntaria, la convocatoria electoral es obligada. Pues bien, lo que se hizo en marzo de 2020 es derogar precisamente la parte del decreto que contiene una obligación.

hecho que la vigencia de aquel no impedía la celebración de estas; por ello, subordinó la nueva convocatoria al levantamiento de una situación de emergencia autonómica. En cambio, el decreto gallego presuponía que la activación del estado de alarma era la razón principal de la postergación de los comicios, que fueron diferidos hasta la terminación de aquel. Por último, el decreto catalán ni siquiera mencionaba el estado de alarma; su motivación se reducía a apreciar las condiciones sanitarias y a citar un dictamen del órgano consultivo autonómico²².

Por su parte, los decretos de alarma de 2020 no dejaban entrever ninguna de las interpretaciones recién indicadas. El RD 514/2020 –cuarta prórroga del primer estado de alarma– se limitó a disponer en su art. 7.1 bis que la vigencia de este «no supondrá obstáculo alguno al desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de comunidades autónomas». Una redacción casi idéntica fue reproducida por la disposición adicional única del RD 926/2020, que declaró el segundo estado de alarma nacional. En otras palabras, el poder central evitó manifestarse sobre la extensión de su propia competencia en este asunto.

La postura más extendida en sede académica es que el estado de alarma no puede impedir formalmente y por sí mismo la celebración de elecciones, aunque las limitaciones de derechos que contenga sí pueden obstaculizar en la práctica y de manera indirecta el ejercicio del derecho al sufragio. Para este sector, el Real Decreto que declara la alarma no tenía ninguna disposición sobre elecciones «ni podía tenerla» (Arnaldo Alcubilla, 2020); ya sea porque este instrumento solo puede incluir medidas autorizadas por la LOAES, o por entender que si esta última no prevé nada en materia electoral es porque «la Constitución tampoco lo permitiría» (Presno Linera, 2021). Desde esta perspectiva, se critica que en Galicia el llamamiento a las urnas quedara condicionado a la superación del estado de alarma,

²² El dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (214/2020), que invoca repetidamente el decreto catalán 1/2021, no se preocupó demasiado por justificar la competencia del vicepresidente en funciones para suspender los comicios, se contentó con reseñar los precedentes gallego y vasco.

llegándose a calificar esa cláusula de «inconstitucional»²³. El hecho de que el Gobierno central explicitara la viabilidad de los procesos electorales autonómicos es visto como una aclaración, no como una habilitación (Cebrián Zarzuca, 2020, p. 27). Se considera que es una situación fáctica la que justifica la suspensión de elecciones y que los presidentes autonómicos deberían haberla decretado incluso aunque no se hubiera puesto en marcha el art. 116 CE (Arnaldo Alcubilla, 2020). De esta postura se sigue que la valoración de las circunstancias que hagan los titulares de los poderes de excepción no vincula a las instituciones autonómicas.

En contraste, otro sector doctrinal defiende que el estado de alarma era «el único fundamento constitucional claro y evidente para decretar el necesario aplazamiento electoral» (Tajadura Tejada, 2020) y, por tanto, que quien obró erróneamente fue el Gobierno vasco: «el lehendakari no puede justificar la adopción de una decisión para la que no está expresamente habilitado en una “emergencia sanitaria” declarada por él mismo» (*ibid.*). La mención de los decretos de alarma a las elecciones autonómicas se entiende como una autorización y, «retrospectivamente», que el silencio precedente era una «una prohibición implícita de los procesos electorales» (Azpitarte Sánchez, 2021, p. 127). El más decidido valedor de esta postura es el TSJC. Sostiene este órgano judicial que, a falta de una previsión en la legislación electoral que permita demorar la consulta, «el marco normativo idóneo para introducir reglas excepcionales sería el del estado de alarma». Para el Tribunal, el *nihil obstat* de los decretos de alarma a los comicios autonómicos equivale a una prohibición de volver a trasladarlos, y la revocación de la convocatoria electoral hecha por los presidentes de Galicia y País Vasco «tenía una primera fuente de legitimidad en el vacío legal del derecho de excepción» (Fundamentos Jurídicos 5º y 6º).

Frente a lo que parece creer el TSJC, en modo alguno es evidente que el estado de alarma pueda regular las condiciones y el procedimiento para posponer un proceso electoral. De hecho, es más que discutible: según la interpretación tradicional del art. 116 CE, la declaración de una situación crítica solo puede contener aquellas

²³ Esa es la opinión de Cebrián Zarzuca (2020, p. 29) y de Fernández Esquer (2021, p. 202).

medidas expresamente permitidas por la LOAES (Cruz Villalón, 1984, pp. 61-62). Pero incluso si no se acepta esta lectura, intentar inferir mandatos específicos de los decretos de alarma aprobados en 2020 es bastante forzado. No cabe interpretar el silencio de estos como una prohibición de celebrar elecciones; tampoco la aclaración de que pueden renovarse las asambleas autonómicas pese a su vigencia es una autorización. Sencillamente, los titulares de los poderes del art. 116 CE renunciaron a proporcionar normativa alguna sobre los comicios. Por ello, es intrascendente que los decretos que anularon la cita con las urnas invocasen o no la vigencia del estado de alarma como factor habilitante –o su levantamiento como condición de la siguiente convocatoria electoral– pues en ningún caso gozaban de la cobertura de aquel.

Si bien la interpretación del TSJC presenta puntos débiles, aún más frágil es la tesis opuesta. Que el decreto de alarma pueda imposibilitar materialmente un proceso electoral, pero no incidir formalmente en el mismo es una idea especiosa. ¿Cómo aceptar que una norma capaz de generar una situación irregular, al mismo tiempo, deba abstenerse de encauzarla jurídicamente? Resulta que los órganos constitucionalmente legitimados para reaccionar frente situaciones anómalas en todo o parte del territorio nacional se topan aquí con un límite infranqueable a sus atribuciones; sin embargo, el mero hecho de ser el autor de la convocatoria electoral capacita a un presidente autonómico para inaplicar disposiciones legales o estatutarias según su propio criterio. Discurrir de esa manera es tanto como imputar a los Ejecutivos regionales unos poderes de excepción de mayor calibre que los que la Constitución otorga conjuntamente al Gobierno y al Congreso.

El gran argumento de quienes defienden la solución adoptada por los presidentes gallego y vasco es el art. 55.1 CE. Se repite que ni siquiera el estado de sitio permite suspender el derecho de sufragio, por lo que menos aún podría hacerlo el de alarma. Esa parece ser una razón de peso, pero en verdad se trata de un argumento *de quita y pon*: el art. 55 CE se esgrime para limitar el alcance del art. 116 CE y se olvida a la hora de fundamentar la competencia de los presidentes

autonómicos para cancelar las elecciones²⁴. No es evidente que una dilación de la consulta implique una suspensión no permitida del derecho de participación política²⁵, pero si juzgásemos que esa acción efectivamente vulnera el art. 23 CE, deberíamos reconocer que tal vulneración se produce con independencia del órgano y del instrumento que aborte la convocatoria electoral. Por tanto, es inconsecuente afirmar que el estado de alarma no puede intervenir en este terreno para, a continuación, sostener que los presidentes autonómicos sí pueden decidir unilateralmente, y sin sujetarse a parámetro legal alguno, aquello que le está vedado al estado de alarma. Semejante planteamiento comete una contradicción palmaria: postula que un decreto *contra legem* puede ir más lejos que un decreto con fuerza de ley.

Es fácil rechazar *a priori* y en abstracto que el art. 116 CE permita crear una suerte de «derecho electoral de emergencia». Pero si se confronta esta vía para diferir unas elecciones con las demás alternativas disponibles, se llegará a una conclusión más matizada: que, pese a todo, dicho precepto constitucional ofrece el asidero jurídico más sólido posible para tal operación. Si las tres figuras en él previstas no pueden determinar el destino de los comicios programados durante su vigencia, la consecuencia lógica es que ninguna otra autoridad posee mejor título para adoptar tal decisión. Que dos de

²⁴ A este respecto, resulta llamativo el doble rasero de que hace gala el «Informe del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco sobre la situación pendiente de la convocatoria de elecciones al Parlamento Vasco en 2020». Por un lado, afirma que la declaración de alarma no «podría contemplar nada sobre elecciones» (p. 9), porque ello «supondría un fraude y una vulneración constitucional» del derecho de participación política (p. 7). Pero, por otro lado, considera que el *Lehendakari* solamente vulneraría este derecho si dejase de convocar elecciones «llegado el final natural de la legislatura» (p. 6). Es decir, para los autores del informe, quebrantar el derecho de sufragio tiene significados distintos según se trate de decisiones del Estado central o del presidente autonómico.

²⁵ La noción misma de suspensión general de derechos es objeto de inagotables controversias doctrinales y no es fácil saber cómo aplicarla a los derechos de participación política. Algunos parecen entender que la suspensión de estos solo es concebible dentro de un proceso electoral dado. De ahí que algún autor defienda que la Constitución no debería permitir la suspensión del derecho de sufragio y, a la vez, que la LOREG sí debería contemplar el aplazamiento de las elecciones (Fernández de Casadevante, 2021, p. 383). Por otra parte, quienes identifican la suspensión de un proceso electoral con la suspensión del derecho al voto deben reparar en que puede ser inviable proteger a la vez dos aspectos del art. 23.1 CE –la periodicidad de los comicios y el carácter *libre* de las elecciones–.

los tres Gobiernos que decretaron el aplazamiento electoral tratasen al estado de alarma como una circunstancia que en nada les afectaba tiene una explicación política. Se abrazó tal interpretación porque era la más simple y la que más convenía a los distintos actores políticos, no porque fuera la mejor fundada en derecho.

3. *La nueva convocatoria electoral y la ausencia de garantías*

La doctrina coincide en que no es factible suspender un proceso electoral en sentido estricto —esto es, paralizarlo temporalmente y realizar con posterioridad las restantes fases del procedimiento—. Solo cabría cancelarlo y expedir una nueva convocatoria, sin posibilidad de conservar los actos ya concluidos, especialmente, dada la necesidad de actualizar el censo electoral. Ahora bien, «dejar sin efecto» una llamada a las urnas cortocircuita la secuencia de renovación de las Cámaras, por lo que la convocatoria electoral pendiente ya no podía ser el resultado automático de la finalización de la legislatura²⁶. ¿Quién decide el *cuándo* de los siguientes comicios?

En el País Vasco y en Galicia, las elecciones se pospusieron indefinidamente, aunque sus presidentes aseguraron que dictarían una convocatoria de «forma inmediata» o «en el plazo más breve posible». En Cataluña, el decreto que modificó la jornada electoral lo hizo con carácter provisional y condicionado al «previo análisis de las circunstancias epidemiológicas y de salud pública». Ello puso de manifiesto que el Gobierno «en cada momento interpreta ‘sus’ datos epidemiológicos, y, en función de ‘sus’ datos, presenta como única posible la fecha que prefiere» (Arbós Marín, 2021b). Enfrentado a este problema, el TSJC reprochó al Ejecutivo en funciones catalán que el aplazamiento de las elecciones adolecía de una total indeterminación, porque «el Decreto de suspensión no va acompañado de ningún tipo de garantía o salvaguarda, ni siquiera contiene un plan para adoptar las

²⁶ Por tanto, el art. 42 LOREG y los preceptos equivalentes de la legislación autonómica no podían invocarse como causa de expedición de estos decretos, pues no se trataba de un supuesto de agotamiento de la legislatura, ni de un caso de disolución, dado que el Parlamento ya fue disuelto meses antes y permanecía en ese estado en el momento en que se hizo el nuevo llamamiento a las urnas. Pese a ello, el decreto vasco 11/2020 dice dictarse «en el ejercicio de las facultades que atribuyen al Lehendakari los artículos 7.c) y 50 de la Ley 7/1981» —que se refieren a la facultad disolutiva—.

medidas de seguridad para hacer posible en breve que se pueda ejercer el derecho a la participación política de un modo seguro» (FJ 8º).

Esta observación pasa por alto la naturaleza del decreto que cancela unos comicios: se trata de un acto *causa sui*, que no deriva de ninguna disposición legal y que se dicta sin competencia ni procedimiento. Se presenta como una norma «soberana», que se aplica a sí misma, pues implícitamente determina sus propias reglas de producción –define cuándo es lícito desconvocar unas elecciones, quién puede hacerlo y de qué manera–. Y, al mismo tiempo, es un instrumento que aprecia que tales circunstancias presupuestas concurren efectivamente en un caso concreto. Además, pretende establecer los factores desencadenantes de las próximas elecciones. Los reproches a la falta de precisión de estos decretos aceptan una premisa absurda: que un documento de esas características puede y debe fijar el marco normativo de la siguiente convocatoria electoral. Pero tal cosa es lógicamente imposible; estos actos nunca podrían aportar garantía alguna, porque su fuerza es la de los hechos, no la del derecho.

Y es que ningún presidente queda sujeto a lo que disponga un texto desprovisto de base legal, por más que lo haya dictado él mismo. Este autoproclamado «decreto» puede ser eficaz para paralizar un proceso electoral pero, en rigor, no contiene regla alguna cuyo cumplimiento pueda reputarse exigible; lo que recoge son meras promesas o intenciones políticas acerca de los comicios pendientes. Y la misma autoridad que ha emitido tal decreto podría cambiar de opinión y alterar en un boletín oficial posterior la fecha de votación anunciada o las condiciones que justifican que se dé cita al electorado²⁷. Esos nuevos decretos tendrían la misma «legitimidad» que el documento original que revocó la primera convocatoria. Una vez que admite que el Ejecutivo puede desbaratar un proceso electoral por razones de necesidad por él apreciadas, desaparece cualquier referencia jurídica precisa sobre el momento y la razón de las próximas elecciones.

²⁷ He ahí una segunda razón de que las diferencias entre los decretos gallego y vasco sean irrelevantes: el presidente gallego vinculó unilateralmente su conducta al estado de alarma y, unilateralmente también, se desvinculó de él meses después.

Esos extremos pasan a depender de la buena voluntad del órgano convocante²⁸.

La garantía de unos nuevos comicios solo podría reaparecer cuando el Ejecutivo decida, por fin, volver a convocarlos. Pero, visto el precedente creado en marzo de 2020, el inicio de un proceso electoral ya no permitía confiar en su culminación. De hecho, cuando los presidentes gallego y vasco dictaron decretos de convocatoria por segunda vez, aprovecharon para reafirmar la competencia que se habían adjudicado al derogar los anteriores: se reservaron en sus preámbulos la opción de volver a retrasar las elecciones si estimaban que así lo exigía la evolución de la pandemia. Lo mismo hizo el decreto de disolución del Parlamento catalán, circunstancia que fue invocada por el Gobierno autonómico cuando trasladó los comicios a mayo de 2021. Sin embargo, el TSJC negó que tal advertencia constituyera un título habilitante para posponer la consulta, pues esa eventualidad no se recogió en el articulado del decreto. Además, señaló que su preámbulo carecía de precisión, ya que ni siquiera aclaraba «qué autoridad u órgano sería el competente para llevar a cabo esa posible suspensión o aplazamiento» (FJ 6º).

Estas objeciones son del todo sorprendentes. El Tribunal da por bueno que se introduzcan en el decreto de convocatoria disposiciones que lo desvirtuarían por completo. Debería estar fuera de toda duda que tal decreto en ningún caso puede autorizar su propia rescisión, ni puede crear un procedimiento especial para su modificación, como si de una Constitución se tratase. El contenido de este acto está legalmente predeterminado, quien lo dicta no es libre de añadir cláusulas innovadoras. Que el instrumento iniciador del proceso electoral abra la puerta a su eventual derogación significa que se le ha incorporado un elemento intruso, que no solo es extraño a su contenido típico, sino que es directamente incompatible con su naturaleza. La convocatoria electoral tiene un carácter lógicamente incondicional, nunca puede quedar sujeta a una condición suspensiva o resolutoria.

²⁸ Esta es una consecuencia que destaca el informe antes citado de los servicios jurídicos del Gobierno vasco: es «únicamente» el jefe del Ejecutivo quien aprecia «si las condiciones motivadas por la emergencia sanitaria permiten la convocatoria electoral» (p. 7). Este documento no señala cuál es el fundamento jurídico de esa pretendida autoridad.

Como se ve, es inevitable incurrir en profundas contradicciones cuando se razona *como si* los sedicentes decretos que anularon unos comicios pudieran tener algún encaje constitucional. Si los decretos de alarma hubieran fijado el procedimiento y los requisitos para desactivar las elecciones y para volverlas a convocar, habrían sobrepasado los límites constitucionales y legales de este instituto, pero también hubiesen podido aportar más garantías y mayor seguridad jurídica al proceso. Al menos, se habría observado un modo de producción normativa previsto en nuestro ordenamiento: en vez de un acto presidencial dictado en el vacío, que se atribuye a sí mismo la fuerza de una disposición constitucional, existiría una norma de rango superior que le proporcionaría una cobertura inmediata y serviría como parámetro de validez; además, se hubiera evitado cualquier posible discrepancia entre la valoración de las circunstancias efectuada por el Gobierno central y la realizada por los Ejecutivos autonómicos.

IV. UN LIMBO INSTITUCIONAL Y SU POSIBLE REMEDIO: ¿PUEDE RESUCITAR UNA LEGISLATURA EXTINTA?

Pese al interés que han despertado los decretos que cancelaron procesos electorales, apenas se ha reparado en un aspecto crucial de los mismos: que los presidentes *dejaron sin efecto* la convocatoria de elecciones, pero se abstuvieron de revertir la disolución del Parlamento. El artículo 3º de cada uno de estos actos ordena comunicar su contenido a la respectiva Diputación Permanente, lo que conlleva dar por sentado que el Parlamento «se encuentra válidamente y a todos los efectos disuelto»²⁹. Se creó así en dos comunidades autónomas un insólito limbo institucional en el que no hay un proceso electoral en curso y tampoco existe una Cámara con capacidad de reunirse en Pleno y de ejercer sus competencias. ¿Podría haber sido de otra manera?

El letrado mayor del Parlamento vasco concede que «la más pura lógica» debería llevarnos a deducir que la revocación de un decreto de convocatoria conlleva «una resurrección del mandato

²⁹ Así lo afirma el informe jurídico del Gobierno Vasco antes referido (p. 10), si bien el mismo documento reconoce que el mantenimiento de esa situación «puede suponer una ablación indeseable de las facultades del poder legislativo» (p. 6).

extinguido». No obstante, ese planteamiento le parece simplista e impráctico, porque «suponía una ristra de pequeños, pero hartos complicados problemas técnicos» (Iturbe Mach, 2020, p. 97). Los partidos ni siquiera contemplaron esa opción, prefirieron explorar la vía de un fortalecimiento de la Diputación Permanente³⁰. Pero, en la práctica, esta potenciación solo podía ser puramente política y dependía de la disposición de las fuerzas parlamentarias, ya que ni la más generosa interpretación del papel del órgano de continuidad podía atribuirle las competencias más importantes del Pleno³¹.

Con todo, este acuerdo entre partidos no evitó que surgieran controversias jurídicas acerca de los efectos de la derogación parcial del decreto de disolución sobre el mandato parlamentario. Según cuenta el letrado mayor de la Cámara gallega, una diputada autonómica solicitó al órgano rector de aquella la reconstitución de la legislatura disuelta. Los servicios jurídicos de la asamblea respondieron que tal restitución «no resulta ser una competencia de la mesa del parlamento de Galicia y además constituye una petición que no está amparada por el ordenamiento jurídico», ya que el decreto de disolución era plenamente ajustado a derecho y su revocación solo implica «la necesidad de iniciar el procedimiento electoral» (Sarmiento Méndez, 2020, p. 110).

Contra este proceder se ha manifestado López Basaguren. A juicio de este autor, una Cámara reducida a su comisión ultrapermanente «solo es aceptable en los estrictos límites temporales en que, de acuerdo con la Constitución, se puede extender, como máximo, el desarrollo del proceso electoral» (2021, p. 149). Por ello, asevera que lo apropiado hubiera sido derogar el decreto en su integridad, dejando sin efecto tanto la convocatoria de elecciones como la diso-

³⁰ Los partidos vascos consultaron al Servicio Jurídico Central del Gobierno autonómico sobre «si la Diputación Permanente del Parlamento Vasco tiene capacidad para legislar y, más concretamente, para acometer una reforma de la Ley de Elecciones al Parlamento vasco».

³¹ Los servicios jurídicos del Gobierno y los del Parlamento vascos coincidieron en que la ampliación de las competencias de la Diputación Permanente «como si de un parlamento ordinario se tratase [...] no tiene base ni reglamentaria ni fáctica» (Iturbe Mach, 2022, p. 264). Una conclusión que también compartían en Galicia, donde se entendió que las posibles soluciones «no deben desnaturalizar la institución de la Diputación Permanente para convertirla, de facto, en un “Parlamento sin Parlamento”» (Sarmiento Méndez, 2020, p. 107).

lución de la Cámara. Ilustra la viabilidad de esta operación con un ejemplo reciente pero un tanto forzado: la anulación judicial de la *prorogation* del Parlamento británico de 2019³². Y, frente a la objeción de que no existe fundamento legal para restaurar una legislatura, recuerda que «tampoco existe previsión normativa sobre la anulación de un proceso electoral ya convocado» (*ibid.*, p. 153). Hasta ahora, solamente Cebrián Zarzuca (2023, p. 75) ha secundado esta postura. Por el contrario, Sanz Pérez (2023, p. 153) califica esta opción de «improcedente».

En realidad, no es la primera vez que se discute este problema en nuestro país, ni la primera vez que se propone la tesis de la reviviscencia del Parlamento. Ya en 1980, López Garrido conjeturó que «razones graves y perfectamente justificadas» podrían obligar a suspender una convocatoria electoral (1980, p. 148)³³. Para resolver semejante contingencia recurrió a una analogía civilista, según la cual «disolución y elecciones forman una especie de “sinalagma constitucional” inescindible de modo que un elemento sin el otro deja de tener sentido y, en última instancia, de existencia jurídica» (*ibid.*, p. 150). Por tanto, al interrumpirse su renovación, las Cámaras disueltas resucitarían, término que pone entre comillas, al «entender que, jurídicamente, las Cortes nunca habrían estado “muertas”, nunca habrían estado disueltas» (*ibid.*, p. 151). Aunque en ese razonamiento se puede detectar alguna inconsistencia lógica³⁴, tal conclusión sería defendible sin caer en ella. Lo relevante es que la misma idea básica

³² La *prorogation* británica pone fin a una *sesión parlamentaria* —un periodo de sesiones, en la nomenclatura española actual—, no a una legislatura; hace caducar los trabajos parlamentarios pendientes, no el mandato de los miembros de la Cámara. Al no afectar esta figura al elemento personal del Parlamento, resulta bastante menos problemático revertir sus efectos que en el caso de la disolución.

³³ El autor pone como ejemplo «un ataque exterior, una insurrección interior generalizada, una catástrofe gravísima, una crisis internacional de grandes proporciones, fallecimiento de una alta magistratura del Estado, etc...».

³⁴ Este autor acepta que un decreto de suspensión de elecciones puede «derogar parcialmente el decreto de disolución», pero como «la disolución [...] no tiene autonomía jurídica propia» sin la convocatoria electoral, el decreto parcialmente derogado «devendría, por tanto, *nulo de pleno derecho*». Este razonamiento presupone que un acto no previsto por la ley puede modificar válidamente un decreto anterior dictado conforme a derecho y, sin embargo, una vez modificado, este último se transforma retroactivamente en nulo. ¿Cómo es posible que dos actos válidos produzcan uno inválido? ¿No será, más bien, que el decreto nulo es el que cancela las elecciones?

fue asumida por otros autores³⁵; todos ellos –salvo López Basaguren– se remiten al trabajo de López Garrido, que no cita precedentes de su planteamiento. Podría parecer que estamos ante una aportación original de la doctrina española contemporánea, pero nada más lejos de la realidad.

La rehabilitación del Parlamento extinto como respuesta al incumplimiento del deber de convocar elecciones es una fórmula reiterada por destacados publicistas europeos de los últimos dos siglos, empezando por pioneros de nuestra disciplina, como Pellegrino Rossi (1877, p. 48) o Berriat Saint-Prix (1836, p. 315). También el clásico trabajo de Matter (1898, pp. 30-31) defendía que, de no convocarse a los electores en la fecha prevista, «la disolución se considerará nula y la última Cámara deberá reanudar su existencia». Esta doctrina fue convertida en norma en varios países. Entre ellos, España. No faltan ejemplos de Cámaras formalmente obligadas a resucitar, tanto en nuestro derecho constitucional histórico³⁶, como en el derecho parlamentario autonómico³⁷.

Si bien son pocas las Constituciones que han previsto la vivificación de una legislatura fenecida³⁸, no por ello este argumento clásico

³⁵ Entre otros, por Martínez Sampere (1984, p. 221), Solé Tura y Aparicio (1988, p. 215), Torres del Moral (2004, p. 228) y Pérez Royo (2021, p. 560).

³⁶ El art. 59 de la Constitución de 1931 establecía que «las Cortes disueltas se reúnen de pleno derecho y recobran su potestad como Poder legítimo del Estado, desde el momento en que el Presidente no hubiere cumplido, dentro del plazo, la obligación de convocar las nuevas elecciones». Este precepto, propuesto por Alcalá-Zamora, representa una reacción histórica contra la conducta de Alfonso XIII, que rehusó convocar elecciones tras disolver las Cortes por última vez el 17 de septiembre de 1923.

³⁷ El art. 33.3 del Estatuto interior de Cataluña de 1933 reproducía casi literalmente la disposición constitucional recién citada. Asimismo, la primera versión del Reglamento de la Asamblea de Murcia (mayo de 1983) determinaba en su art. 5.2 que «si por cualquier circunstancia después de disuelta la Cámara o agotada (*sic*) su mandato no se convocaren las oportunas elecciones o no pudieren celebrarse por causa de fuerza mayor, la Asamblea Regional volverá a reunirse de pleno derecho ocho días después de la fecha en que haya quedado agotado el plazo de sesenta días, previsto en el apartado 3 del artículo 24 del Estatuto de Autonomía para la celebración de elecciones». Esta cláusula desapareció tras la reforma de abril de 1988.

³⁸ Diversas Constituciones monárquicas previeron la resurrección de las Cámaras si la muerte del monarca ocurría durante el interregno parlamentario. Algunas Constituciones más modernas capacitan a las viejas Cámaras para retomar sus poderes durante los estados de emergencia. Tal es la regla vigente en Albania (art. 66), Grecia (53.3), Malta (art. 76.4) y Serbia (art. 109). No se suele prever la resurrección como sanción general al Ejecutivo

ha perdido vigencia. De hecho, ha sido retomado por modernos y solventes estudios sobre la disolución del Parlamento o sobre los estados de emergencia. Así, a juicio de Lauvaux (1983, p. 250), «una disolución nula [...] debería ser ignorada por la asamblea concernida, al menos si tal actitud es de hecho posible». Por su parte, Camus (1965, pp. 360-361) considera que el «corolario indispensable» de la prohibición de disolver durante situaciones de anomalía constitucional es la reunión de las asambleas «incluso en el caso de que hubieran sido previamente disueltas»; de lo contrario, bastaría con una simple «inversión del orden cronológico de los factores» –decretando la disolución antes de declarar el estado excepcional– para lograr la desaparición del Parlamento.

Estamos, pues, ante una teoría originalmente concebida para hacer frente a violaciones deliberadas de la Constitución, aunque fácilmente trasladable a supuestos de necesidad. Pero la resurrección del Parlamento no es solo una idea recurrente en la historia del pensamiento constitucional; es también, como se ha visto, una respuesta intuitiva que brota espontáneamente en la conciencia jurídica cada vez que se contempla este patológico limbo institucional. Intentar refutarla constatando que el derecho vigente no contempla la recomposición de las Cámaras supone ignorar su razón de ser. El valor de esta doctrina reside en brindar una vía para reaccionar ante hechos consumados a falta de remedios formales eficaces³⁹. Desechar *a priori* tal solución es un error que solamente se puede cometer cuando se desestiman las situaciones límite que podrían requerirla.

En todo caso, si la realidad compele a rebobinar una cadena de acontecimientos en principio irreversibles, resulta arbitrario entender que esa marcha atrás solo puede ser parcial. Que la regresión se

que falte a su obligación de organizar nuevos comicios, pues los constituyentes rara vez son tan suspicaces como para temer un quebrantamiento tan grave de la ley fundamental. Empero, la actual Constitución portuguesa insinúa esta consecuencia al remachar la nulidad del decreto de disolución que no incluya una convocatoria electoral (art. 113.6).

³⁹ La doctrina de la resurrección del Parlamento, en su versión más estricta, es solo un antídoto contra el uso inconstitucional de la disolución. Por ende, no postula la prórroga de la legislatura cuando dejasen de convocarse elecciones al expirar aquella. De ahí que Bayón Chacón (1935, p. 272), al comentar el art. 59 de la Constitución de 1931, interpretara que «unas Cortes que hayan agotado su mandato no pueden resucitar porque se ha extinguido el término para el cual les otorgó su confianza el pueblo». A la misma conclusión llega Cebrián Zazurca (2023, pp. 75-76) respecto al ordenamiento vigente.

detenga en un momento u otro obedece únicamente a la voluntad política de los actores. Si nos preguntamos retóricamente qué habilita a un jefe de Gobierno a «insuflarle una nueva vida» al Parlamento que disolvió (Iturbe Mach, 2020, p. 98), debemos hacernos también la pregunta inversa: ¿qué le autoriza a «prorrogar la situación de “falta de Parlamento”»? (Sánchez Navarro, 2020). La conclusión de que pueden retrotraerse unos efectos del decreto pero no otros solo se puede obtener mediante una selección caprichosa de los datos jurídicos: el fin del mandato se presenta como una consecuencia ineludible y definitiva, mientras que la unidad necesaria entre disolución y convocatoria electoral se omite del razonamiento. Discurrir así supone dar más importancia a un nimio pormenor técnico que a un principio básico del sistema constitucional⁴⁰. En otras palabras, se recurre a argumentos de forma para apuntalar una conclusión aberrante en el fondo: la de que es posible privar al electorado, al mismo tiempo, de una representación plenamente operativa y de la capacidad de elegir nuevos representantes⁴¹.

Si tal conclusión es rechazable, también lo es la premisa subyacente. Para reputar irreversible la disolución es preciso inferir, de la mera cronología de los efectos del decreto, una jerarquía implícita entre sus componentes: aquel que se verifique de inmediato –la disolución– se concibe como el elemento principal del acto, y el que deba tener lugar posteriormente –las elecciones– se rebaja a la condición de elemento subalterno, cuya no realización en modo alguno afecta a la eficacia del primero. Esta deducción es errónea desde cualquier punto de vista. Que la terminación de la legislatura preceda a la votación es solo el producto de una inercia histórica, no una necesidad lógica y, menos todavía, un indicio del valor de cada

⁴⁰ En un régimen constitucional todo decreto de disolución comporta la obligación de convocar elecciones, mientras que atribuir a ese decreto el efecto de terminar inmediatamente la legislatura no pasa de ser una opción técnica... y no precisamente la mejor.

⁴¹ En ese sentido, es particularmente desafortunada la respuesta que dieron los servicios jurídicos de la Cámara gallega a la diputada que solicitó restaurar la legislatura: que «no existe un derecho a recuperar el escaño que se ha perdido por la disolución parlamentaria» (Sarmiento Méndez, 2020, p. 110). Semejante contestación prejuzga los móviles de la diputada y difumina el objeto de la controversia. Lo que se ventila en este caso no es el interés particular del parlamentario por apurar el disfrute del cargo, sino un interés colectivo por disponer una asamblea capaz de controlar al Ejecutivo cuando este ha tomado decisiones que sobrepasan sus atribuciones legales.

fase. Si cabe postular alguna jerarquía axiológica entre disolución y elecciones, es justamente la contraria. En un régimen constitucional no puede existir un mecanismo cuyo *telos* sea diezmar y desapoderar de manera fulminante al órgano representativo; ese efecto solo es tolerable si se concibe como meramente instrumental, subordinado al fin de constituir una nueva Cámara.

Como resalta López Basaguren (2021, p. 146), el problema fundamental de los *decretos* que cancelaron los comicios es que convierten la facultad de disolución en una simple potestad de finalizar la legislatura, desvinculada de la obligación de convocar elecciones. Iturbe Mach (2020, p. 98) ha intentado fundamentar teóricamente la disociación de ambos elementos del decreto. A juicio de este autor, «la disolución es, en este caso, el presupuesto o la causa de la convocatoria, pero hemos de entender que es un acto singular, aunque se dicte en el propio decreto»⁴². Esa aseveración contradice el principio constitucional de unidad de ambos actos, que entraña que la disolución no es el «presupuesto» sino, más bien, el *medio* para invocar al electorado. Pero sobre todo, sugerir que la disolución tiene valor y eficacia por sí misma supone un retroceso dogmático de siglos. Y es que incluso en los albores del Estado constitucional era difícil sostener tal conclusión⁴³.

Qué sucede con un Parlamento disuelto cuando se aborta un proceso electoral es una incógnita que no se puede pretender despejar como si el ordenamiento proporcionara una respuesta obvia. La suspensión de unos comicios nos sitúa en una tierra de nadie jurídica, en la que solo pueden hacerse estimaciones puramente subjetivas sobre en qué medida el hecho impone y el derecho impide. Ninguna de las alternativas encuentra más respaldo en los textos que otra; la defensa

⁴² Prosigue este autor aseverando que «de hecho, no sólo se contempla en apartados distintos del articulado del decreto la disolución y la convocatoria, sino que se rigen por normas distintas». La primera afirmación es irrelevante y la segunda incomprensible, ya que las disposiciones que regulan la disolución se remiten a las que disciplinan la convocatoria, y estas últimas dan un tratamiento particular a la convocatoria electoral derivada de la disolución.

⁴³ Téngase en cuenta que la doctrina de la resurrección del Parlamento como respuesta a un quebrantamiento de la norma suprema surge hacia 1830 en Francia, donde disolución y convocatoria electoral eran –y siguen siendo– dos actos formalmente diferentes, hecho que demuestra que incluso entonces se consideraba que la legitimidad del primero dependía de la realización sucesiva del segundo.

de cualquiera de ellas implica superponer una construcción intelectual a la norma. Por eso, este problema no se puede abordar en términos de derecho estricto, sino solo desde una óptica funcional. Se trata de discernir qué salida se acerca más a la normalidad constitucional, cuál de ellas resulta más útil o cuál proporciona mayor legitimidad. Sin duda, limitarse a desconvocar las elecciones es una opción más expeditiva, quizá más cómoda para los partidos⁴⁴, pero difícilmente se puede sostener que generar un periodo de vacancia parlamentaria indefinido constituye la solución más legítima, la que mejor responde al espíritu de nuestras instituciones o la más conveniente en un momento de incertidumbre.

V. ¿PODRÍA LA LOREG HABILITAR UN APLAZAMIENTO ELECTORAL?

En 2020, algunos consideraron que solo una reforma exprés de la LOREG hubiera podido y debido dar cobertura a la cancelación de las elecciones gallegas y vascas. Desde entonces, muchas voces han abogado por reformar nuestro código electoral para disciplinar esta hipótesis. El afán por cubrir lo que se percibe como una laguna jurídica es palpablemente mayor que el interés por el modo concreto de articular técnicamente esa decisión⁴⁵. Pero esto segundo es tanto o más importante que lo primero, pues una regulación dudosamente constitucional o pobremente concebida puede resultar en la práctica más perniciosa que dejar a la prudencia política la manera de resolver situaciones imprevistas. Sucede que, hasta el momento, los autores se han limitado a avanzar propuestas más o menos concretas, sin ofrecer una reflexión sobre los requisitos de forma y de fondo que debería satisfacer un mecanismo de aplazamiento electoral para tener cabida en nuestro ordenamiento y para ser funcional al sistema.

⁴⁴ En el caso vasco, evitar reconvocar a la antigua Cámara era una opción más cómoda, concretamente, para el Gobierno. Como apunta Iturbe Mach (2020, p. 100), la coalición gobernante en esa comunidad no contaba con la mayoría absoluta del Pleno pero, sin embargo, sumaba la mitad de los miembros de la Diputación Permanente.

⁴⁵ La mayoría de los autores se limitan a defender la necesidad de una reforma de la legislación electoral, sin formular ninguna propuesta concreta. Es el caso, entre otros, de Presno Linera (2021), Fernández de Casadevante (2021, p. 383), Fernández Esquer (2021, p. 203) o Garrido López (2021, p. 136).

Casi todos los que han terciado en este debate creen que basta una modificación de la LOREG para introducir tal dispositivo⁴⁶. Puesto que se acepta sin discusión que atrasar unas elecciones está justificado por causas de fuerza mayor, se da por sentado que esta operación tiene encaje constitucional y que solo falta darle forma en nuevo procedimiento legal. Parece entenderse que, como el derecho vigente ya prevé la interrupción de distintos actos del proceso electoral, no habría inconveniente en ir un paso más allá y consentir la suspensión del proceso electoral en sí. Asimismo, el hecho de que esté prohibido celebrar cualquier referéndum durante los estados de excepción y sitio –art. 4.1 de la Ley Orgánica del Referéndum (LOR)– induce a pensar que nada se opone a prever una salvedad análoga para las elecciones. El propósito de evitar que la campaña y la votación coincidan con coyunturas traumáticas o perjudiciales para el electorado es fácilmente compatible. No obstante, intento de realizar ese objetivo mediante una norma con rango de ley suscita inmediatas objeciones que no se han tenido en cuenta.

Quienes estiman que la LOREG puede albergar un instrumento como el comentado sobreentienden que su virtualidad se limitaría a excluir en ciertos casos la aplicación de su art. 42. Sin embargo, este precepto es solo una concreción de mandatos constitucionales, que serían directamente ejecutables aunque no tuvieran desarrollo legislativo –de hecho, lo fueron hasta 1985–, y que restringen la libertad de configuración del legislador electoral. Y la parte del art. 42 LOREG que se inaplicaría al trasladar unos comicios sería, casi inevitablemente, aquella que resulta indisponible para el legislador. En consecuencia, si se regulase el aplazamiento de elecciones mediante una reforma del código electoral, lo que se estaría haciendo no es establecer una salvedad a uno de sus artículos, sino exceptuar por ley el cumplimiento de la norma fundamental. Incluso si se asume que postergar una consulta no afecta a los derechos del art. 23 CE⁴⁷, el cambio proyectado tropezaría con el tenor literal de varias prescripciones constitucionales.

⁴⁶ La excepción es Cuenca Miranda (2021, p. 320), que juzga necesaria una reforma de la Constitución «y posiblemente también de los Estatutos de Autonomía».

⁴⁷ Si se acepta la premisa de que cancelar elecciones supone restringir los derechos del art. 23 CE, la conclusión obvia es que el aplazamiento electoral es una operación

Por un lado, el art. 68.6 CE hace prácticamente inviable cualquier modificación de la fecha de las elecciones. La regla constitucional de que estas deben celebrarse entre los treinta y los sesenta días desde la terminación del mandato no es simplemente un límite a la duración del procedimiento electoral en abstracto; es, ante todo, una garantía concreta de que el electorado se pronunciará en un momento previsible y próximo. Esa certeza constitucional no puede ser puesta entre paréntesis por una simple ley. Respetando el citado precepto cabe, a lo sumo, retrasar unos días la jornada de votación, pero no cancelar un proceso electoral e iniciar otro pasados unos meses⁴⁸.

Por otro lado, los arts. 68.4 y 69.6 CE refutan la pretensión de que es factible posponer la llamada a las urnas cuando se haya agotado la legislatura. Una ley no puede, en ningún caso, extender la periodicidad electoral máxima que fija la Constitución. Tal disposición significaría capacitar a los elegidos para sustituir provisionalmente el pronunciamiento de los electores cuando este resulta obligado. Sería inadmisibles que aquellos emplearan su potestad legislativa para concederse a sí mismos semejante facultad. Consecuentemente, la norma que permita diferir unos comicios más allá del límite marcado por la duración del mandato ha de ser del mismo rango que aquella que pauta la renovación cuatrienal de las Cámaras.

VI. EXAMEN CRÍTICO DE LAS PROPUESTAS *DE LEGE FERENDA* Y APUNTES PARA UNA FUTURA REFORMA

Aunque el grueso de las sugerencias *de lege ferenda* sean inadecuadas en la forma, merecen un análisis de fondo. Quienes se han ocupado de este asunto suelen coincidir en que es preciso delimitar restrictivamente los supuestos que permiten el aplazamiento de elecciones⁴⁹, pero discrepan en relación con la competencia y al

constitucionalmente imposible por ilegítima. En particular, la LOREG no podría autorizar una restricción de derechos que le está vedada a los instrumentos que activan un estado emergencia. Extrañamente, algunos parecen argumentar como si el art. 55.1 CE fuera un límite para el derecho de excepción, pero no para el legislador ordinario.

⁴⁸ Concretamente, dada la redacción actual del art. 42 LOREG, una modificación del mismo permitiría demorar la jornada electoral hasta seis días.

⁴⁹ Es común exigir la vigencia de un estado excepcional y condiciones adicionales más restrictivas. Véanse las reflexiones de Tajadura Tejada (2020), Vidal Prado (2020), pp.

procedimiento para tomar esta decisión. Hay quien prefiere que la Junta Electoral correspondiente asuma ese papel o, al menos, que se requiera su autorización previa⁵⁰. Otros son partidarios de entregar ese poder al órgano convocante, contentándose con exigir el informe de la Junta Electoral y/o una preceptiva audiencia a las formaciones políticas⁵¹. Algunos reivindican, además, la intervención de la Diputación Permanente de la Cámara afectada⁵² o la de órganos administrativos de carácter técnico⁵³.

Estas propuestas presentan varias carencias. La primera de ellas es que pretenden disciplinar exclusivamente la cancelación de unas elecciones ya convocadas –que es una contingencia relativamente remota–, pero omiten la coyuntura más probable: que la declaración de la situación anómala preceda a la expiración del mandato y, por tanto, que sea innecesario dictar un decreto de convocatoria. Más llamativo es que se centren en dar cobertura a una posposición de los comicios, descuidando por completo la vertiente parlamentaria del problema. Pero la suerte de un proceso electoral y la de una legislatura finalizada o en trance de finalizar son dos caras de la misma moneda y cualquier posible reforma debería dar respuesta a ambas incógnitas; de lo contrario quedaría coja y produciría resultados incongruentes.

Más allá del limitado objeto de estas sugerencias doctrinales, los escenarios que contemplan son asimismo reducidos. Casi todos los autores parecen estar pensando únicamente en supuestos de imposibilidad manifiesta de celebrar elecciones libres, cuando todos los partidos comparten el mismo diagnóstico⁵⁴. Pero, como demuestra

219-220), Sánchez Muñoz (2021, p. 264), Gómez Corona (2022, pp. 311-312) o Greciet García (2022, p. 324).

⁵⁰ Ese es el criterio de Tajadura Tejada (2020) y Sánchez Muñoz (2021, p. 264).

⁵¹ Propuesta de Vidal Prado (2020, pp. 219-220), Delgado-Iribarren (2021, p. 400) y Greciet García (2022, p. 324). Por su parte, Cuenca Miranda (2021, p. 320) estima que podría exigirse un informe de la Junta Electoral Central y un «dictamen del TC».

⁵² Posibilidad que contemplan Vidal Prado (2020, pp. 219-220), Cuenca Miranda (2021, p. 320) y Greciet García (2022, p. 324). Estos dos últimos creen necesario que se exija una mayoría reforzada.

⁵³ Vidal Prado (2020, pp. 219-220) opina que el acuerdo de aplazamiento electoral debería contar con el parecer favorable –según los supuestos– de la Administración sanitaria o de la responsable en materias de Protección Civil o Interior y quizá el informe del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico equivalente.

⁵⁴ Tan solo Sánchez Muñoz (2021, p. 264) advierte que en situaciones en las que no exista un amplio consenso político, la cancelación gubernamental de los comicios entraña

el caso catalán de 2021, la necesidad de retrasar el proceso electoral puede ser defendida por unas fuerzas y contestada por otras. De hecho, el carácter polémico de tal operación debería presumirse de entrada, puesto que cualquier cambio en la fecha de los comicios influye en las expectativas electorales de los distintos grupos. Sucede que, como las experiencias gallega y vasca fueron en gran medida pacíficas, muchos se contentan con formalizar y parchear en algún aspecto la práctica seguida en 2020. Pero no parece recomendable tomar como referencia unos arreglos improvisados para salir del paso en un momento de conmoción. Una innovación normativa de esta envergadura debería fundarse en un detenido análisis del derecho comparado. Y eso es justamente lo que se echa en falta.

Si nos fijamos en otros ordenamientos, apreciaremos que las propuestas de la doctrina española se apartan considerablemente del modo habitual de disciplinar esta cuestión. Para empezar, las Constituciones europeas no suelen establecer un procedimiento para modificar la fecha de las elecciones; esto último es un efecto de la prórroga de la legislatura, que es lo que suele regularse en sede constitucional⁵⁵. Más relevante aún es que la capacidad de demorar la renovación del Parlamento nunca se concede a la administración electoral⁵⁶, ni al parecer más o menos informado del órgano convocante; en todos los casos, el aplazamiento electoral es el resultado de una decisión política, en cuya adopción las Cámaras legislativas tienen la última palabra.

En algunos países, la extensión del mandato es facultativa y requiere la aprobación de una ley singular o de una resolución del Parlamento⁵⁷. Son más los que establecen la prórroga de la legislatura como consecuencia obligatoria y automática de la vigencia del estado

un «peligro de deslegitimación del proceso inasumible en democracia».

⁵⁵ Como ejemplos reseñables de lo contrario cabe citar a Chequia (art. 10 de la Ley constitucional 110/1998, de Seguridad de la República Checa) y a Suecia (Cap. 15, art. 11 del Instrumento de Gobierno).

⁵⁶ La única relativa excepción es Austria, cuya Constitución (art. 26.3) capacita a la Autoridad electoral federal para extender la jornada de votación al día siguiente o para postergarla. Repárese en lo limitado de esta potestad: la administración puede diferir el acto de emisión del sufragio, no el proceso electoral en sí. Es decir, el margen para alterar la fecha de las elecciones es muy reducido.

⁵⁷ Requisito que establecen las Constituciones de Croacia (art. 76), Italia (art. 60), Macedonia (art. 63), Malta (art. 76.3), Moldavia (art. 63.1) o Rumanía (art. 63.1).

de excepcionalidad⁵⁸. También existe un sistema intermedio en el que la prórroga se presume y la autorización parlamentaria no se requiere para posponer los comicios, sino para poder convocarlos durante una situación de emergencia⁵⁹. Ciertos países, además de la prórroga, proscriben expresamente la celebración de elecciones mientras dure el estado de anomalía⁶⁰. Por último, varias Constituciones añaden un plazo mínimo que debe transcurrir desde la finalización de la situación crítica hasta el siguiente llamamiento a las urnas⁶¹, previsión que responde a la perspectiva de que desarrollar un proceso electoral puede ser imposible –o, en todo caso, desaconsejable– inmediatamente después de una guerra o de una calamidad que haya provocado serios estragos.

Este somero repaso pone de relieve que las propuestas de nuestra doctrina, además de ser incompletas, están mal enfocadas. Las cautelas frente a posibles abusos no deben buscarse en una enumeración restrictiva de supuestos habilitantes, pues cualquier relación pormenorizada corre el riesgo de dejar fuera buena parte de los imponderables susceptibles de obstaculizar el normal desarrollo de unas elecciones⁶². Tampoco basta con exigir la intervención de órganos técnicos, que no pueden sustituir la apreciación irreductiblemente política de los distintos intereses en juego, ni su criterio debe servir para difuminar la responsabilidad que incumbe a los partidos⁶³.

⁵⁸ Previsión que incluyen las leyes fundamentales de Alemania (art. 115.h), Bulgaria (art. 64.2), Eslovenia (art. 81), Estonia (art. 131), Hungría (art. 48.7 y 8), Montenegro (art. 84), Polonia (art. 228.7), Serbia (art. 109) y Ucrania (art. 83).

⁵⁹ Técnica adoptada por el Instrumento de Gobierno sueco (Cap. 15, art. 11) y por la Ley Constitucional canadiense de 1982 (art. 4.2).

⁶⁰ Es el caso de las Constituciones de Hungría (art. 48.7), Estonia (art. 131) y Polonia (art. 228.7). Estas dos últimas prohíben, con ligeras diferencias, la celebración de todo tipo de elecciones.

⁶¹ Este periodo es de al menos seis meses en Alemania y Eslovenia y se reduce a noventa días en Montenegro y Polonia. Una regla similar ha sido introducida en nuestra LOR (art. 4.2).

⁶² De hecho, el gran error que cometen otras Constituciones, y que conviene evitar, es reducir al máximo las causas que permiten la posposición de los comicios. Tanto es así que varios países solo contemplan esta posibilidad para situaciones bélicas. Casos de Albania (art. 66), Alemania (art. 115h), Croacia (art. 76), Grecia (art. 53.3), Italia (art. 60), Malta (art. 76.4) y Suecia (Cap. 15, art. 11).

⁶³ Es significativo que ninguno de los textos constitucionales examinados contemple la intervención de órganos técnicos en el procedimiento de prórroga de la legislatura, como

Asimismo, la previsión de un recurso judicial prioritario contra la cancelación de los comicios es una salvaguarda insuficiente y, ante todo, conviene prevenir la litigiosidad en este asunto⁶⁴.

La clave de todo el problema radica en determinar quién tiene la última palabra. Es en la selección del órgano competente para ordenar el aplazamiento donde reside la principal garantía de un uso adecuado de esta facultad. Consagrar el principio de que «quien convoca, desconvoca» supone banalizar este resorte y ponerlo a disposición de una de las partes en liza. El criterio de los partidos gobernantes no tiene aquí más valor que el de los grupos de oposición, y estos últimos merecen algo más que ser simplemente consultados. Es imprescindible dotar de la máxima legitimidad posible al acto que posterga las elecciones, y la forma más obvia de lograrlo es encomendar tal decisión al órgano parlamentario, a través de un procedimiento que exija un amplio acuerdo de las fuerzas políticas.

En ese sentido, son más atinadas las propuestas que al menos reivindican que la Diputación Permanente dé su consentimiento. Pero, dado que esta medida ha de tener por complemento indispensable la prórroga de la legislatura, no es necesario ni conveniente que el órgano de continuidad reemplace al Pleno en esta tarea, menos aún en otras⁶⁵. Ni siquiera cuando han de cancelarse unos comicios ya convocados. ¿Debe constitucionalizarse para tal caso la resurrección de las Cámaras extintas? En realidad, convertir esa meritoria doctrina en técnica constitucional sería hoy una solución tosca y rebuscada.

tampoco se prevé para la declaración de un estado de emergencia. El cometido de esos entes instrumentales es asesorar a los actores políticos, no tutelar la decisión que se toma. Por tanto, está fuera de lugar concederles una participación oficial en un procedimiento constitucional tan delicado como este.

⁶⁴ Es recomendable aminorar el riesgo de que se produzcan resoluciones judiciales que algunas fuerzas puedan percibir como políticamente motivadas. Además, el recurso y su resolución consumirían un tiempo que perturbaría el desarrollo de las fases perentorias y breves de que se compone el proceso electoral, generando una innecesaria inseguridad jurídica. Con un procedimiento que reduzca las probabilidades de que la cancelación de elecciones sea impugnada se combaten ambos peligros a la vez.

⁶⁵ Álvarez García (2022, p. 22) ha defendido que en caso de suspenderse unas elecciones en un contexto como el de 2020, las Diputaciones Permanentes deben tener «las facultades legislativas y de control gubernamental necesarias para luchar contra la situación crítica derivada de la pandemia». Llama la atención que se piense en prorrogar las Diputaciones Permanentes y en aumentar sus poderes, y no en asegurar la subsistencia de las propias Cámaras.

Existe un remedio más sencillo, moderno y lógico: suprimir los interregnos parlamentarios.

Eso es lo que han hecho a lo largo del siglo XX el grueso de los países europeos. Casi todas las Constituciones del continente disponen hoy que el mandato de una Cámara finaliza cuando se constituye su sucesora o, como pronto, tras la jornada de votación –incluso en casos de disolución anticipada–. Es decir, la terminación de la legislatura no es el presupuesto para la celebración de elecciones sino la consecuencia de una nueva manifestación del cuerpo electoral. He ahí la articulación institucional más conforme con el principio democrático y también la más práctica. Como reconoce Iturbe Mach (2020, p. 100), semejantes reglas «hubiesen ofrecido salidas más sencillas y menos conflictivas a la situación que hemos vivido».

La principal lección que deberíamos extraer de la pandemia en lo tocante a la organización parlamentaria es que «quizá el Estado democrático nunca es tan vulnerable como en periodo de disolución» (Camus, 1965, p. 361). Urge superar esta vulnerabilidad institucional que entrañan los hiatos sin Parlamento, que hoy en día son un anacronismo dogmática y funcionalmente injustificable⁶⁶. Por tanto, no basta con instituir un dispositivo de aplazamiento de las elecciones durante los estados de excepcionalidad; es incluso más necesaria una revisión de los artículos 68 (apartados 4 y 6) y 69 (apartado 6) de la Constitución a fin de garantizar la permanencia ininterrumpida del órgano representativo.

VII. CONCLUSIÓN

En 2020, los poderes públicos afrontaron la dificultad de proporcionar una respuesta *constitucional* a problemas que la Constitución no ha querido prever. El silencio de los textos legales se prestaba a apreciaciones divergentes sobre en qué medida y de qué manera debe cumplirse la norma cuando hechos imprevistos destruyen los presupuestos sobre los que aquella descansa. El remedio aplicado entonces fue el producto de las circunstancias del momento y no

⁶⁶ Para una exposición de las disfunciones que provocan los interregnos parlamentarios en España y de las alternativas existentes en derecho comparado, véase el trabajo de Santaolalla (2003, pp. 92-110).

de una reflexión serena sobre la salida más respetuosa con nuestro ordenamiento. Y es que la excepcionalidad es un contexto en el que tiende a primar lo político sobre lo jurídico; las soluciones que se ponen en práctica son las más ágiles y las que más convienen a los actores relevantes, no las mejor fundadas en derecho.

La convicción generalizada de que era inevitable aplazar los comicios y la apariencia de juridicidad aportada por los decretos que los cancelaron han generado importantes confusiones doctrinales y jurisprudenciales. Los precedentes creados en Galicia y el País Vasco han contribuido a normalizar conductas incompatibles con nuestra ley fundamental, así como interpretaciones que anteriormente no se habrían admitido. Un régimen constitucional puede atravesar coyunturas críticas que exijan sacrificar ciertos principios y derechos para preservar otros. Ahora bien, superado ese trance, es preciso reivindicar la plena vigencia de aquellos preceptos que circunstancialmente fueron ignorados; unos preceptos que, en este caso, impiden de manera incontrovertible suspender o dilatar una convocatoria electoral. Por ello, no es posible ni deseable elevar a rango legislativo la praxis de 2020.

La pandemia ha hecho aflorar la tensión latente que existía entre el orden de valores que propugna nuestra Constitución y las reglas de organización que delinea. La libertad política de los ciudadanos es inconciliable con la celebración de elecciones sin las debidas garantías, pero el derecho vigente no permite posponer una llamada a las urnas cuando faltan las condiciones necesarias para la libre expresión de opciones políticas. El principio democrático también exige que los ciudadanos estén siempre representados, pero los constituyentes de 1978 crearon unos interregnos sin Cámaras operativas, que demuestran ser particularmente nocivos en situaciones de anomalía constitucional. Estas contradicciones solo pueden ser resueltas en el mismo nivel normativo que las origina. No hay una laguna legal que colmar, sino una Constitución que reformar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, Á. L. (1992). *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2022). Los medios jurídicos necesarios para la lucha frente a las futuras pandemias. *Revista General de Derecho Administrativo*, 59.
- ARBÓS MARÍN, X. (2021a). Aplazar las elecciones. *El Periódico*, 13-1-2021. <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20210113/aplazar-elecciones-catalunya-2021-articulo-c-xavier-arbos-11453033>
- (2021b). Elecciones aplazadas: inseguridad jurídica. *El Periódico*, 16-1-2021. <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20210116/elecciones-aplazadas-inseguridad-juridica-articulo-xavier-arbos-11458824>
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (2020). La suspensión de la celebración de las elecciones comporta una nueva convocatoria íntegra. *Diario La Ley*, 9608, 6-4-2020. <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/04/06/la-suspension-de-la-celebracion-de-las-elecciones-comporta-una-nueva-convocatoria-integra>
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2018). La continuidad del Parlamento como principio constitucional fundamental, consolidado y expansivo. En B. Pendás García (dir.), *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, v. 4. (pp. 3541-3560). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2021). Coronavirus y derecho constitucional. Crónica política y legislativa del año 2020. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, pp. 105-138. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.121.04>
- BAR CENDÓN, A. (1989). *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Congreso de los Diputados.
- BAYÓN CHACÓN, G. (1935). *El derecho de disolución del Parlamento*. Tipografía de Archivos.
- BAYONA ROCAMORA, A. (2021). ¿Desconvocatoria o aplazamiento electoral en Catalunya? En *ElDiario.es*, 19-1-2021. https://www.eldiario.es/catalunya/opinions/desconvocatoria-aplazamiento-electoral-catalunya_132_6870774.html
- BERRIAT SAINT-PRIX, F. (1836). *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*. Videcoq.

- BLANCO VALDÉS, R. (2020). ¿Elecciones el 5 de abril? En *La Voz de Galicia*, 12-3-2020. https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/opinion/2020/03/12/elecciones-5-abril/0003_202003G12P22994.htm
- CAMUS, G. (1965). *L'état de nécessité en démocratie*. LGDJ.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M. (2020). Incidencia de la Covid-19 sobre la democracia constitucional: reflexiones desde España. En *Letras Libres*, 15-4-2020. <https://letraslibres.com/politica/incidencia-de-la-covid-19-sobre-la-democracia-constitucional-reflexiones-desde-espana/>
- CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2020). Covid-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en Euskadi y Galicia. *Revista General de Derecho Constitucional*, 33.
- (2021). Pandemia y elecciones. El derecho de sufragio en España bajo las circunstancias excepcionales ocasionadas por la Covid-19. En C. Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España* (pp. 325-349). Fundación Manuel Giménez Abad.
 - (2023). Virus y votos: procesos electorales autonómicos bajo la pandemia de la covid-19. Tirant lo Blanch.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, S.G. (2010). Informe de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre el funcionamiento de las Cámaras durante la vigencia del estado de alarma. *Revista de las Cortes Generales*, 80, 247-262.
- CRUZ VILLALÓN, P. (1984). Estados excepcionales y suspensión de garantías. Tecnos.
- CUENCA MIRANDA, A. (2018). La disolución de las Cámaras en el sistema constitucional español de 1978: teoría y práctica en cuatro décadas democráticas. *Revista de las Cortes Generales*, 103, pp. 133-158.
- (2021). Análisis crítico de un estado de alarma excepcional: la Covid-19 y el derecho de excepción. En C. Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España* (pp. 295-323). Fundación Manuel Giménez Abad.
- DE ALÓS MARTÍN, I. (1989). La Diputación Permanente en la Constitución española. *Revista de las Cortes Generales*, 18, pp. 7-66.
- DE LÁZARO REDRUELLO, G. (2023). La «investidura sin candidato» y los sucedáneos de investidura: unas extrañas innovaciones en el derecho parlamentario autonómico. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 26, pp. 118-133.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2021). Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las elecciones gallegas y vascas de 2020. En Á. J. Sánchez Navarro y R. M. Fernández Riveira (dirs.), *Reflexiones*

- para una democracia de calidad en una era tecnológica* (pp. 383-402). Aranzadi Thomson Reuters.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P. (2021). La crisis de los controladores aéreos y la Covid-19 como emergencias constitucionales insuficientemente regladas. Propuestas «de lege ferenda» para el estado de alarma. En C. Garrido López (coord.), *Excepcionalidad y derecho: el estado de alarma en España* (pp. 351-384). Fundación Manuel Giménez Abad.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2021). El impacto de la pandemia del covid-19 en las elecciones: especial referencia al caso autonómico español. En F. Palacios Romeo y E. Cebrián Zazurca (coords.), *Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España* (pp. 195-217). Fundación Manuel Giménez Abad.
- GARCÍA CUADRADO, A. M. (1994). El Estado de Alarma y su ambigua naturaleza. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 8, pp. 75-107.
- GARRIDO LÓPEZ, C. (2020). La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos. *Teoría y realidad constitucional*, 46, pp. 371-402.
- (2021). *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*. Marcial Pons.
- GÓMEZ CORONA, E. (2022). Elecciones en pandemia: la afectación del derecho fundamental al sufragio en el estado de alarma. En A. M. Carmona Contreras y B. Rodríguez Ruiz (coords.), *Constitución y pandemia: el Estado ante la crisis sanitaria* (pp. 299-313). Tirant lo Blanch.
- GRECIET GARCÍA, E. (2022). Las convocatorias a elecciones autonómicas durante la pandemia del Covid-19. En J. Tudela Aranda y M. Kölling (eds.), *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 309-346). Marcial Pons.
- GUILLÉN LÓPEZ, E. (2002). *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes*. Civitas.
- HEINIG, K. (2008). *Das Selbstauflösungsrecht des Sächsischen Landtages*. Lang.
- ITURBE MACH, A. (2020). El Parlamento Vasco en tiempos virulentos: una crónica desapasionada y un colofón. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Extra 8, pp. 94-103.
- (2022). Informe jurídico de análisis y delimitación de las competencias de la Diputación Permanente (Parlamento Vasco. 31.3.2020). *Revista del Parlamento Vasco*, 3, pp. 260-273. <https://doi.org/10.47984/legal.2022.009>

- LAFUENTE BALLE, J. M. (1989). Los estados de alarma, excepción y sitio. *Revista de Derecho Político*, 30, pp. 23-54.
- LAUVAUX, P. (1983). *La dissolution des assemblées parlementaires*. Economica.
- LAVILLA RUBIRA, J. J. (1998). Artículo 78: Las Diputaciones Permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado. En Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978, t. VI: artículos 66 a 80* (pp. 683-761). Cortes Generales/Editoriales de Derecho Reunidas.
- LÓPEZ BASAGUREN, A. (2021). Sobre elecciones en tiempo de pandemia: a propósito de la suspensión de las elecciones en Euskadi y Galicia y de la anulación de la suspensión de las elecciones en Cataluña. *Revista del Parlamento Vasco*, 2, pp. 136-171.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1980). La naturaleza dialéctica de la disolución del Parlamento. En M. Á. Aparicio (coor.), *Parlamento y sociedad civil* (pp. 147-151). Universidad de Barcelona.
- MARTÍNEZ SAMPERE, E. (1984). Disolución. En J. J. González Encinar (dir.), *Diccionario del sistema político español* (pp. 217-222). Akal.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. (1985). *Derecho autonómico valenciano, v. I*. Generalitat Valenciana.
- MATEU-ROS Y CEREZO, R. (1988). Estados de alarma, excepción y sitio. En VV. AA. *Gobierno y Administración en la Constitución, v. I* (pp. 165-205). Instituto de Estudios Fiscales.
- MATTER, P. (1898). *La dissolution des assemblées parlementaires, étude de droit public et d'histoire*. F. Alcan.
- MIRANDA, J. (2018). Artigo 113º: Princípios gerais de direito eleitoral. En J. Miranda Jorge y R. Medeiros (coords.), *Constituição portuguesa anotada, v. II* (pp. 312-325). Universidade Católica Editora.
- PANTÉLIS, A. M. (1979). *Les grands problèmes de la nouvelle Constitution hellénique*. LGDJ.
- PÉREZ ROYO, J. (2021). Curso de derecho constitucional. Marcial Pons.
- PRESNO LINERA, M. Á. (2021). Sobre si cabía, o no, dejar sin efecto la convocatoria de elecciones catalanas. *El derecho y el revés*, 11-2-2021. <https://presnolinera.wordpress.com/2021/02/11/sobre-si-cabia-o-no-dejar-sin-efecto-la-convocatoria-de-elecciones-catalanas>
- PIQUERAS BAUTISTA, J. A. (1987). Disolución de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos. En VV. AA. *Las Cortes Generales, v. 3* (pp. 1936-1989). Instituto de Estudios Fiscales.
- RIQUELME VÁZQUEZ, P. (2021). Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las Comunidades Autónomas de Galicia y el País Vasco. En A. I. Dueñas Castrillo, D. Fernández Cañueto, P. Guerrero Vázquez y

- G. Moreno González (coords.) *La Constitución en tiempos de pandemia* (pp. 135-156). Dykinson.
- ROSSI, P. (1877). *Cours de droit constitutionnel*, T. IV. Librairie Guillaumin et Cie.
- RUIZ ROBLEDO, A. (2020). Respuestas legales al coronavirus. *El País*, 16-03-2020. https://elpais.com/elpais/2020/03/14/opinion/1584190284_066100.html
- SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (2020). La suspensión de elecciones: un supuesto más que excepcional. *Ideas for Democracy*, 12-4-2020. <https://www.minsait.com/ideasfordemocracy/es/la-suspensi%C3%B3n-de-elecciones-un-supuesto-m%C3%A1s-que-excepcional-art%C3%ADculo-completo>
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2021). El derecho de sufragio en tiempos de pandemia. En P. Biglino Campos y J. F. Durán Alba (dirs.), *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 253-277). Fundación Manuel Giménez Abad.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2003). Interregno parlamentario y elecciones: excesos y defectos. *Revista de las Cortes Generales*, 60, pp. 91-143.
- (2019). *Derecho parlamentario español*. Dykinson.
- SANZ PÉREZ, Á. L. (2023). *Fundamentos de Derecho Parlamentario español*. Editorial Colex.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X. A. (2020). La reacción del Parlamento de Galicia ante la crisis sanitaria. ¿Puede la Diputación Permanente ejercer «otras funciones» en una Cámara disuelta? En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Extra 8 (pp. 104-113).
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. Á. (1988). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Tecnos.
- TAJADURA TEJADA, J. (2020). Estado de alarma y aplazamiento electoral. *El Correo*, 18-03-2020. <https://www.elcorreo.com/opinion/estado-alarma-aplazamiento-20200319231506-nt.html>
- TORRES DEL MORAL, A. (2004). *Principios de derecho constitucional español*, T. II, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense.
- TORRES MURO, I. (2018). Art. 116. Los estados excepcionales. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución*, vol. II (pp. 625-626). Fundación Wolters Kluwer.
- VIDAL PRADO, C. (2020). La celebración de elecciones. En M. Á. Recuerda Girela (dir.), *Antes de la próxima pandemia* (pp. 211-223). Aranzadi.
- VOISSET, M. (1969). *L'article 16 de la Constitution du 4 Octobre 1958*. LGDJ.