

NOTAS

ESTADO DE ALARMA, ELECCIONES Y DERECHO DE SUFRAGIO

Alberto Anguita Susi

Universidad de Jaén

aanguita@ujaen.es

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO DE ALARMA Y PROCESOS ELECTORALES AUTONÓMICOS. III. LAS LIMITACIONES AL EJERCICIO COLECTIVO E INDIVIDUAL DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO. IV. LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO. V. ALGUNAS REFLEXIONES.

77

RESUMEN

La declaración de un estado de alarma no debe suponer, pese a las circunstancias, un obstáculo insalvable para el ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Máxime cuando se trata del derecho a participar en los asuntos públicos mediante representantes elegidos libremente en elecciones periódicas por sufragio universal, como demanda el art. 23.1 de la Constitución española.

En lugar de jerarquizar o priorizar el ejercicio de un derecho frente a otro, se hace necesario adoptar medidas proporcionadas que permitan conjugar la ineludible protección de la vida e integridad física en una situación de pandemia, con el necesario ejercicio de los derechos de participación política, que constituyen la base de cualquier sistema democrático.

Palabras clave:

Estado de alarma, pandemia, elecciones democráticas, participación política, derecho de sufragio.

ABSTRACT

STATE OF ALARM, ELECTIONS AND RIGHT TO VOTE.

The declaration of a state of alarm should not suppose, despite the circumstances, an insurmountable obstacle to the exercise of fundamental rights and public liberties. Especially when it comes to the right to participate in public affairs through freely chosen representatives in periodic elections by universal suffrage, as required by art. 23.1 of Spanish Constitution.

Instead of prioritizing or prioritizing the exercise of one right over another, it is necessary to adopt proportionate measures that make it possible to combine the unavoidable protection of life and physical integrity in a pandemic situation, with the necessary exercise of the rights of political participation, that form the basis of any democratic system.

Key Words:

State of alarm, pandemic, democratic elections, political participation, right to vote.

I. INTRODUCCIÓN.

Desde que en marzo de 2020 se declaró el estado de alarma en España, debido a la pandemia, se han multiplicado los debates y reflexiones en torno a la naturaleza y viabilidad de esta figura¹ y, sobre todo, a las restricciones que afectan al normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas constitucionalmente consagrados.

El Estado de alarma resultaría, *prima facie*, el instrumento adecuado para hacer frente a una situación de pandemia como la padecida. Cuestión distinta es que la práctica haya venido a poner de relieve su ineficacia o inoperancia, no sólo por las especiales e imprevisibles circunstancias, sino también por las medidas normativas adoptadas y su incidencia en el ejercicio de los derechos y libertades.

En este sentido, la STC 148/2021, de 14 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra el RD 463/2020, de 14 de marzo, intentó, con poco atino jurídico, delimitar la diferencia entre suspensión y limitación de un derecho, llegando a reconocer que en la práctica se produjo una auténtica suspensión del ejercicio y las garantías de los derechos invocados.

Dicha suspensión se produjo por la existencia de un inevitable conflicto entre distintos bienes jurídicos que había que preservar en ese momento. Sin embargo, lo que no es de recibo es resolver esta colisión utilizando un criterio jerárquico, en virtud del cual el denominado “derecho a la salud” prevalece, como regla general, sobre el resto.

En lugar de priorizar un derecho en detrimento de otro, debió procurarse, en la medida de lo posible, la práctica de todos los intereses en juego a fin de preservar tanto el derecho a la vida e integridad física como el resto de derechos implicados, entre los cuales ocupa un lugar destacado el derecho a la participación política, de vital importancia en un Estado democrático.

II. ESTADO DE ALARMA Y PROCESOS ELECTORALES AUTONÓMICOS.

Como es sabido, la democracia se fundamenta en la renovación periódica de los representantes por voluntad de sus representados mediante la celebración de elecciones de forma regular, al objeto de satisfacer el pleno ejercicio de los derechos de participación política (STC 67/1987).

Según la jurisprudencia constitucional (por todas SSTC 93/1999 y 48/2000), el proceso electoral está constituido por una serie de trámites que deben desarrollarse dentro de unos plazos sucesivos e interconectados que dotan de coherencia y unidad al mismo.

Pero la dinámica de la periodicidad electoral puede verse alterada durante la vigencia de los estados excepcionales, tal y como prevé el art. 116.5 CE, en virtud del cual “no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en este artículo”. Este precepto evidencia la inescindible simbiosis entre la capacidad de disolver la cámara legislativa y la convocatoria de elecciones, de tal forma que la segunda no es más que una consecuencia lógica de la primera, no una potestad autónoma en manos del gobierno de turno.

Ni la Constitución ni las leyes que la desarrollan, señaladamente la LOREG², han previsto la

1 Vid. F.J. ÁLVAREZ GARCÍA, “Estado de Alarma o de excepción”, *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XL, 2020, pp. 1-20. Además de las aportaciones doctrinales debe destacarse también la posición mantenida por algunas Instituciones como el Consejo de Estado (Dictamen 615/2020, de 25 de octubre, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2) o el Defensor del Pueblo (Resolución de 3 de septiembre de 2020, en relación con las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 y sus prórrogas).

En el ámbito europeo, destacan dos informes de la Comisión de Venecia: “Opiniones e Informes sobre los estados de emergencia”, de 16 de abril de 2020; e “Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la Unión Europea como resultado de la crisis del Covid-19 y su impacto en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales”, de 8 y 9 de octubre de 2020.

2 El art. 84.2 prevé la suspensión del acto de la votación por causas de fuerza mayor bajo la responsabilidad de presidencia

posibilidad de suspender un proceso electoral en marcha, cuya trascendencia está por encima de cualquier circunstancia que lo impida o dificulte. Es más, “la ausencia de previsión sobre la posibilidad de suspensión de un proceso electoral una vez convocado no es una laguna legal, no es un olvido del legislador, sino una exclusión consciente, por ser una hipótesis incompatible con la finalidad de la regulación del proceso electoral”³.

Llegados a este punto convendría hacer referencia a la práctica surgida de los procesos electorales *interrumpidos* (anulados) en País Vasco y Galicia, por los Decretos 7/2020 y 45/2020, respectivamente, y *aplazado* en Cataluña⁴, por el Decreto 1/2021, del Vicepresidente de la Generalitat.

Respecto a los primeros, llama la atención la terminología empleada por los respectivos decretos aprobados por ambos gobiernos autonómicos, en los que se hablaba de “dejar sin efecto la celebración de las elecciones”. Esta fórmula “no deja claro cuál es el contenido de la decisión: ¿una “suspensión” del proceso electoral -que se reanuda, cuando se diesen las condiciones adecuadas, en el momento del *úter* en que se había paralizado- o una “anulación” del proceso electoral, en toda su integridad, debiendo procederse, en su momento, a una nueva convocatoria de las elecciones”⁵.

Las Juntas Electorales del País Vasco y de Galicia entendieron que esta expresión (“dejar sin efecto”) equivalía a poner fin al procedimiento de forma íntegra, debiendo procederse a una nueva convocatoria desde el inicio, no siendo posible suspender el proceso para retomarlo posteriormente.

Llegados a este punto cabría preguntarse por el posible papel, en este ámbito, de las Juntas electorales.

de la Mesa electoral afectada, que decidirá la posposición o aplazamiento de la votación. Así sucedió con motivo de unas fuertes nevadas que afectó a los ciudadanos de varios municipios y que fue resuelta por el Acuerdo 57/1979, de 1 de marzo, de la Junta Electoral Central.

- 3 Vid. A. LÓPEZ BASAGUREN, “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*, n° 2, 2021, pp. 141 y 142. En un razonamiento complementario, la Sentencia del Tribunal de Superior de Justicia de Cataluña, de 21 de febrero de 2021, sobre la que luego volveremos, señalaba que la falta de previsión legal “es expresión de la voluntad de que los procesos electorales se desarrollen necesariamente en el tiempo predeterminado legalmente, sin interrupciones ni dilaciones (p. 13); y E. CEBRIÁN ZAZURCA, “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*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, p. 14.
- 4 En el primer caso existía una causa de fuerza mayor que de manera sobrevenida e imprevisible generó una serie de dificultades para la celebración de unas elecciones adelantadas debido a la disolución anticipada de las Cortes Generales. En el caso de Cataluña, en cambio, se trataba de una convocatoria reglada y ya existían las restricciones decretadas con motivo del estado de alarma, lo que hacía recomendable la celebración de dichos comicios dentro de los plazos legalmente previstos. Sobre este tema: A. SÁNCHEZ NAVARRO, “Emergencia sanitaria y suspensión de elecciones”, en AA.VV., *COViD-19 y Parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena*, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Complutense de Madrid, México, 2020, p. 335. BAYONA ROCAMORA, por su parte, habla de una desconvocatoria electoral (“¿Desconvocatoria o aplazamiento electoral en Catalunya?”, *ElDiario.es*, de 19 de enero de 2021). En relación a la celebración de las elecciones en Cataluña pueden consultarse el Informe del El Síndic de Greuges, sobre “La garantía del dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de febrer de 2021 en el marc de l’actual pandèmia”, de noviembre de 2020) y de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña (Dictamen 214/2020, de 17 de septiembre, relativo a la consulta sobre el derecho de voto de los catalanes y las catalanas en situación de pandemia). A nivel europeo pueden verse los dos Informes de la Comisión de Venecia citados en la nota a pie n° 1, en los que se aborda el tema de la celebración de elecciones durante la pandemia en los distintos Estados miembros (pp. 30 a 35 y 28 a 34, respectivamente). En apretada síntesis, la Comisión viene a decir que no existe una regla formal de Derecho Internacional que impida a los Estados celebrar elecciones en situaciones de emergencia, de tal forma que en los procesos electorales celebrados en estas circunstancias podrían permitirse modalidades especiales de voto, siempre que no alteren los elementos básicos que definen el derecho de sufragio.
- 5 Vid. A. LÓPEZ BASAGUREN, “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”, op. cit., p. 145. Otros autores, como RIQUELME VÁZQUEZ, consideran que con esa expresión “se describe, en principio, una cancelación del proceso electoral previamente iniciado, cancelación que no debe ser confundida con la suspensión que se produce cuando ya ha transcurrido una serie de fases, pero quedan pendientes otras” (“Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las Comunidades Autónomas de Galicia y del País Vasco”, en A.I. Dueñas Castrillo y otros (Coords.), *La Constitución en tiempo de pandemia*, Dykinson, Madrid, 2021, p. 137.

En principio, cabría sostener que quien convoca las elecciones podría también desconvocarlas, siempre que exista un título jurídico para ello y no interfieran intereses electoralistas⁶. Si asumimos que se trata de una decisión política que debe corresponder al gobierno de turno, entonces “el papel desempeñado por las Juntas Electorales ha sido el correcto, en tanto que se ha mantenido dentro de los límites marcados por sus competencias en el ámbito de garantía del ejercicio de libertades públicas durante el proceso electoral, así como de consulta”⁷.

Las Juntas electorales se limitan a garantizar la transparencia, objetividad, legalidad e igualdad del proceso electoral, pero no les compete la facultad de interrumpir o suspender una convocatoria electoral. Es cierto que estos organismos, dado su posición independiente y supra partes, deben velar por el proceso electoral, pero también lo es que pronunciarse sobre la anulación o aplazamiento de un proceso electoral iría más allá de su función garantista, sobre todo porque este tipo de decisiones posee un evidente contenido político incompatible con un órgano administrativo, sometido en exclusiva al principio de legalidad.

Pero volviendo a los efectos de los decretos mencionados, debemos concluir señalando que la anulación o el aplazamiento de unas elecciones implica prorrogar un gobierno en funciones y un parlamento disuelto, con la consiguiente afectación a la propia dinámica de la forma de gobierno parlamentaria, dado que se estaría otorgando a un gobierno provisional la potestad de volver a convocar unas elecciones sin la correspondiente disolución de la cámara legislativa⁸.

III. LAS LIMITACIONES AL EJERCICIO COLECTIVO E INDIVIDUAL DEL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO.

Las medidas restrictivas sobre la libertad de movimiento (confinamiento y cuarentenas) adoptadas durante el estado de alarma no sólo tienen un efecto colateral sobre la periodicidad de la convocatoria electoral (aspecto organizativo o institucional), ya analizada, sino también sobre el ejercicio colectivo e individualizado del sufragio (aspecto dogmático o subjetivo).

La decisión de aplazar las elecciones por parte del Gobierno catalán fue objeto de dos recursos contenciosos-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el cual optó en sendos Autos por el mantenimiento cautelar de la convocatoria electoral, al objeto de preservar el derecho de participación política.

El FJ 2 del Auto TSJC, de 19 de enero de 2021, argumentaba que en el proceso electoral “se van sucediendo diferentes plazos, cortos y perentorios, los cuales afectan a los diferentes aspectos de las elecciones (...), siendo muchos de ellos consecutivos o sucesivos, en tanto que la finalización de un plazo abre otro posterior (...) de manera que la paralización del proceso, aunque sea unos pocos días, impide la

6 En sentido contrario SÁNCHEZ MUÑOZ considera que los gobiernos dan “por sentado que de la competencia para convocar se deriva la competencia para dejar sin efecto los convocados, una asunción que contradice la más elemental intuición democrática” (“El derecho de sufragio en tiempos de pandemia”, en P. Biglinio Campos y F. Durán Alba (Coords.), *Los efectos horizontales de la Covid sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, p. 10). En la misma línea P. RIQUELME VAZQUEZ, “Elecciones en tiempo de pandemia: la experiencia de las Comunidades Autónomas de Galicia y del País Vasco”, op. cit., pp. 141 y 142.

7 Vid. E. CEBRIÁN ZAZURCA, “Covid-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en País Vasco y Galicia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 33, 2020, p. 21; J. BARRAT ESTEVE, “¿Pueden cancelarse unas elecciones?”, *Revista de Derecho*, Vol. 21, 2020, p. 56; y C. VIDAL PRADO, “La celebración de elecciones: una solución controvertida”, en M.A. Recuerda Girela (Coord.), *Antes de la próxima pandemia*, Aranzadi, Madrid, 2020, p. 215.

8 Como señala acertadamente LÓPEZ BASAGUREN: “los presidentes del País Vasco y Galicia no podían proceder a suspender, de forma autónoma, las elecciones cuya convocatoria realizaron como consecuencia de su decisión de disolver anticipadamente la Cámara, sin suspender, al mismo tiempo, la disolución anticipada de la Cámara (...) hacerlo así tuvo como consecuencia que durante más de cinco meses el sistema institucional de una y otra Comunidad Autónoma funcionó con un Gobierno en plenitud de funciones y un Parlamento limitado” (“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”, op. cit. p. 155).

posibilidad de celebrar elecciones o, al menos, de celebrarlas con todas las garantías”⁹.

Unos días después se dictó el Auto del TSJC, de 22 de enero de 2021, cuyo FJ 4 afirmaba: “es cierto que hay un porcentaje de electores afectados en este momento por la pandemia, pero la preservación de su derecho no debe realizarse tanto por el aplazamiento de las elecciones (...) como por la implantación de mecanismos que permitan el ejercicio de su derecho al voto sin presencialidad”.

La posición adelantada por el TSJC tuvo su culminación con la publicación, el 1 de febrero de 2021, de la Sentencia dictada por la Sección Quinta del Tribunal, la cual considera que “el aplazamiento electoral por un periodo mínimo de tres meses y medio, de duración incierta, es una restricción particularmente intensa porque afecta a un elemento esencial del derecho a la participación política (la periodicidad de las elecciones como instrumento de expresión del pluralismo político de cada momento, que es uno de los valores que según el art. 1 sostiene el Estado democrático de Derecho)”. A lo que añade que se ha producido una lesión del derecho fundamental de sufragio al no “cumplirse los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad exigibles (...) y al no darse una situación de fuerza mayor impeditiva de la celebración de las elecciones que pudiera justificar dicha decisión” (FJ 9)¹⁰.

A tenor de este razonamiento resulta inviable que una disposición gubernativa, se estatal o autonómica, pueda impedir el ejercicio de un derecho fundamental, sobre todo si tenemos en cuenta que el art. 3.2 LOREG preceptúa, de forma incondicionada, que “toda persona podrá ejercer su derecho de sufragio activo, consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera”.

Este precepto implicaría, en consecuencia, que ante situaciones excepcionales deben articularse las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho de sufragio, en los términos del citado precepto. En palabras de la STC 105/2012, de 11 de mayo, “la Constitución ha introducido un principio de interpretación de ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales (...) Esta consideración general es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable”.

Dicho de otra forma, pese a que el derecho de sufragio es un derecho de configuración legal, el desarrollo legislativo o aplicativo de este derecho no puede desconocer su contenido esencial, íntimamente relacionado con los principios de igualdad y libertad ciudadana. De tal forma que cualquier restricción o limitación de su ejercicio debe perseguir una finalidad constitucional legítima, idónea, proporcional y necesaria.

Precisamente, cabría preguntarse si el confinamiento domiciliario fue una medida necesaria, esto es, si no existían otros medios o instrumentos más favorables al ejercicio del derecho de sufragio y, en consecuencia, menos restrictivo.

Ante las dificultades u obstáculos que esta medida produjo en la libertad de movimientos y, por ende, en el ejercicio del derecho de sufragio, se plantearon algunas opciones que permitieran compensar

9 La Disposición Adicional Primera de la LOREG determina que, en otros preceptos, son de aplicación directa a las Comunidades Autónomas lo previsto en el art. 42, en virtud del cual se establecen los mismos plazos tanto para las elecciones a Cortes y Asambleas Legislativas autonómicas, ya sea tras la disolución anticipada de las Cámaras como si no; llegando incluso a prever un día concreto (el cuarto domingo de mayo cada cuatro años) para las elecciones municipales y autonómicas, en el caso de que el Presidente autonómico carezca de la potestad de disolución anticipada.

10 El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara un nuevo estado de alarma, establecía en su única Disposición Adicional que: “La vigencia del estado de alarma no impedirá el desenvolvimiento ni la realización de las actuaciones electorales precisas para la celebración de elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas”. Hay que puntualizar que dicha Disposición Adicional se incluyó también como Disposición Adicional Primera en el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogaba el Estado de Alarma hasta el 9 de mayo de 2021. Asimismo, debe señalarse que el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, ya señalaba que “la vigencia del estado de alarma no supondrá obstáculo alguno al desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de comunidades autónomas”.

esta situación, tales como facilitar el voto anticipado por correo, el voto domiciliario¹¹, las urnas móviles, el voto por mecanismos electrónicos o, incluso, el voto presencial, siguiendo el necesario protocolo sanitario y reservando de una franja horaria específica¹².

La implantación de estas medidas no era excesivamente compleja, pero podían afectar a las garantías que rodean el ejercicio derecho de voto. Piénsese en la articulación urgente de un sistema de voto por correo y las dificultades de su solicitud¹³, o la preparación y habilitación de las papeletas electorales en el voto domiciliario, dado que no todas las fuerzas políticas disponen de los medios para enviar a los electores correspondencia postal.

IV. LA AFECTACIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO.

Dado que el procedimiento electoral está compuesto por una serie de actos entrelazados que conforman una unidad, como ya se ha dicho, conviene también llamar la atención sobre las actividades previas a la emisión del voto ciudadano, donde ocupa un lugar destacado el desarrollo de las campañas electorales.

De la misma manera que un estado de alarma con importantes restricciones a la movilidad ambulatoria resulta complicado poder satisfacer el adecuado ejercicio del derecho de sufragio activo, el sufragio pasivo resulta igualmente afectado desde el mismo momento en el que los candidatos no pueden reunirse con sus ciudadanos y éstos no pueden recibir de primera mano las propuestas electorales.

La presencialidad que conllevan las campañas electorales tradicionales conforman un entorno propicio para que los ciudadanos puedan conformar su opinión. La “brecha digital” haría que muchos electores no pudieran acceder a la información y propaganda electoral, de ahí la importancia de la socialización política que forma parte del ritual de las campañas electorales¹⁴.

La necesidad, por tanto, de procurar la fluidez de la comunicación e información electoral es una cuestión primordial e íntimamente ligada al ejercicio de los derechos de participación política. En definitiva, “el sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, pues es necesario que todas y todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de las candidaturas, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que las y los electores puedan formar su criterio y votar”¹⁵.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña, de febrero de 2021, zanja la cuestión de una forma salomónica admitiendo que no cabe esperar que en circunstancias tan especiales el proceso electoral se desarrolle con entera normalidad. De tal manera que basta con que los electores puedan tener la mínima opción de conformar su voluntad política a través de los medios telemáticos de comunicación.

V. ALGUNAS REFLEXIONES.

La situación vivida durante la pandemia ha puesto a prueba no ya el alcance del Derecho de excepción sino también los fundamentos del propio Estado social y democrático de Derecho.

11 La normativa electoral vigente no permite el voto domiciliario. En todo caso una interpretación flexible y favorable al ejercicio del derecho de sufragio no impediría desplazar el lugar de votación al domicilio de las personas que lo soliciten y estén cumpliendo cuarentena o que se encuentren en una situación análoga (de gran invalidez o dependencia).

12 En este punto son varias las posibilidades que podrían manejarse: la reserva de una franja horaria de votación, la ampliación de la jornada electoral o la fijación de un día, anterior o posterior, para que las personas afectadas puedan votar.

13 Acuerdo de la Junta Electoral Central 56/2020, de 28 de mayo, sobre la petición de voto por correo de forma telemática. Sobre las distintas opciones de voto y su problemática vid. X.A. SARMIENTO MÉNDEZ, “Covid-19. Una visión desde el Parlamento de Galicia y su administración electoral”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n° 34, 2021, pp. 225 a 254; y A. GARCÍA INDA, “Elecciones en tiempo de pandemia. Estudio del caso español”, *Derecho Electoral*, n° 32, 2021, pp. 309 a 312.

14 Vid. O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *La regulación de las campañas electorales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*, CEPC-Universidad de Valladolid, Madrid, 2020.

15 Vid. A. ESPINOSA SILIS, “Los derechos políticos electorales durante la pandemia”, en AAVV., *Covid-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, Konrad Adenauer-Transparencia Electoral, Bogotá, 2021, p. 31.

Las restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser limitadas tanto temporal como materialmente, lo que implica que debe favorecerse, pese a las circunstancias, el ejercicio de los derechos afectados (*favor libertate*).

La premisa debe ser garantizar el ejercicio de los derechos y libertades en circunstancias excepcionales, y no al revés: esto es, justificar al amparo de la declaración del estado de alarma dichas restricciones como algo consustancial o colateral. Precisamente, la finalidad última de la regulación constitucional de los estados excepcionales es asegurar la continuidad del sistema democrático.

Pese a las dificultades propias del momento, deberían haberse explorado otras posibles alternativas para preservar el derecho a la vida e integridad física posibilitando, a su vez, el derecho de participación política de los ciudadanos.

El gobierno optó por ponderar las restricciones en el derecho a la libertad de movimientos y los beneficios derivados para la salud e integridad física, pero podría haber introducido otros parámetros, como el principio de interdicción de la arbitrariedad o el control parlamentario, cuya salvaguardia habría sido posible, posiblemente, si se hubiera declarado un estado de excepción.