

En relación con las propuestas del Grupo Parlamentario Mixto (Sr. Martínez Oblanca), presentadas mediante escrito número de registro 26259, la Mesa de la Cámara ha acordado someterlas al Pleno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 del Reglamento de la Cámara, excepto la propuesta 1, por no adecuarse a lo dispuesto en el artículo 162.3 del Reglamento.



A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

ISIDRO MARTÍNEZ OBLANCA, Diputado del Grupo Parlamentario Mixto (Foro Asturias), de conformidad con lo establecido en el artículo 162.3 del Reglamento de la Cámara, presenta las **SIGUIENTES PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN** a la solicitud de nueva autorización de la prórroga del estado de alarma declarado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, prorrogado por los Reales Decretos 476/2020, de 27 marzo; 487/2020, de 10 de abril y 492/2020, de 24 de abril.

Palacio del Congreso de los Diputados, a cinco de mayo de dos mil veinte.

Fdo.:

ISIDRO MARTÍNEZ OBLANCA.

Diputado por Asturias (FORO)

Portavoz

Grupo Parlamentario Mixto



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El 28 de enero de 2020, la Organización Mundial de la salud (OMS), declaró “Emergencia de salud pública de preocupación internacional (PHEIC)”, su nivel de alerta más alto, que solo activó en su historia en muy contadas ocasiones. El 24 de febrero de 2020, OMS revela en su Informe sobre COVID-19, que comunicó oficialmente a los países con casos importados, entre ellos España, que desarrollaran medidas para interrumpir la cadena de transmisión del virus, tales como grandes concentraciones de población o el cierre de lugares de trabajo o escuelas (página 21 del Who China joint mission on Covid-19 final report). El 28 de febrero de 2020, la OMS eleva el riesgo de propagación por COVID-19 a “muy alto”.

2. Cuando el Real Decreto de Alarma comienza señalando que “el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia internacional la situación de emergencia ocasionada por el brote epidémico de COVID-19”, está tratando de ocultar la realidad de que cuarenta y tres días antes la OMS ya había advertido de esta grave crisis sanitaria, y diecinueve días antes le había comunicado que debía prohibir manifestaciones callejeras u otras actividades que supusieran aglomeraciones de personas. Es incierto, pues, que la alarma se hubiera activado a tiempo, lo que ha podido traer consigo gravísimas consecuencias sanitarias y económicas que a buen seguro serán objeto de examen político y jurídico cuando este problema sea historia.

3. El estado de alarma, cuya declaración, aunque tardía, podría haber resultado justificada en su momento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, ha resultado por completo desbordado en su contenido tras la publicación del 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, así como del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 y su normativa de desarrollo.

4. El artículo 55.1 de la Constitución Española recuerda que los derechos reconocidos en el artículo 19 de dicho Texto -libertad de circulación por el territorio nacional y entrar y salir libremente de España- solo “podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución”. El estado de alarma que se pretende prorrogar una vez más no brinda cobertura suficiente a las medidas de confinamiento domiciliario impuestas, ni a las demás intervenciones de contenido ablativo de derechos, como las llevadas a cabo para impedir la actividad de infinidad de sectores productivos. Como es de fácil comprensión, una cosa es limitar la capacidad para circular por determinados lugares o momentos y otra cercenar por completo dicha capacidad, aunque bajo muy contadas excepciones.

5. La libertad, dada su enorme trascendencia, solo puede ser suprimida mediante instrumentos del mismo carácter extraordinario, como sucede cumplidamente con el estado de excepción, tal y como el artículo 20.1 de la L.O. 4/1981, establece expresamente. Si no es así, las medidas y actos adoptados sin esa cobertura devienen nulos, como ya hemos indicado con ocasión de la anterior prórroga, incluidas las sanciones que se hayan podido imponer durante estos días bajo la alarma o los impedimentos para poder proseguir las empresas y profesionales con sus actividades ordinarias, como presumiblemente se habrá de dilucidar en los juzgados, con unas consecuencias que puedan resultar muy perjudiciales para quien ha elegido una figura inadecuada.



6. Al deber declararse un estado de excepción de continuar la coyuntura sanitaria existente y demandarse las medidas restrictivas que se han venido adoptando, debe ser esta Cámara quien apruebe tal declaración al amparo de lo prevenido en el artículo 13 y siguientes de la L.O. 4/1981.

7. A su vez, la citada Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, en su artículo 1.4, dispone que: “no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”, la declaración de ninguno de los tres estados que regula. Sin embargo, tanto por los Decretos que se pretenden prorrogar como en sus normas de desarrollo se han adoptado medidas que de facto y de iure han supuesto esta interrupción del normal funcionamiento de las instituciones, en particular del Poder Judicial regulado en el Título VI de la Constitución bajo esa misma rúbrica de “poder” constitucional. También ha sucedido lo propio con esta misma Cámara e incluso con los Parlamentos o Asambleas Autonómicas o el propio Tribunal Constitucional. Aunque una situación tan delicada así lo aconseje, han de arbitrarse remedios extraordinarios para evitar esa interrupción de los poderes del Estado, o bien modificarse la ley reguladora de estos estados como se ha hecho en Francia para abordar esta pandemia, incluidas las fórmulas de teletrabajo que no han sido sino aplicadas de forma muy minoritaria a lo largo de esta grave crisis.

8. Al hilo de lo anterior, las repetidas normas que han sido publicadas han dado lugar a una constatable perplejidad de la población, alejada por completo de la más elemental seguridad jurídica prevista en el artículo 9.3 de nuestra Constitución. La ausencia de claridad en las condiciones sobre el confinamiento ha dado lugar a una aplicación heterodoxa de estas normas, con casuísticas carentes de una regulación mínimamente previsible.



9. Con independencia de los anteriores criterios, y de nuestro parecer contrario a la figura jurídica escogida para implementar la lucha contra la pandemia, a través de las siguientes propuestas pretendemos ajustar el estado a la alarma a su marco institucional vigente, de cara a evitar posibles problemas en su aplicación.

10. Por otro lado, 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, sucesivamente prorrogado por acuerdos de esta Cámara, prevé en su artículo veinte que “el incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”.

11. El precepto al que llama el Decreto de alarma no contempla régimen sancionador alguno, sino que se limita a regular esta cuestión conforme a “lo dispuesto en las leyes”, sin que exista ninguna específicamente aplicable a casos como los que nos ocupan, por cuanto las que pudieran tener alguna concomitancia con ellos se promulgaron para circunstancias diferentes y para proteger bienes jurídicos distintos.

12. Las sanciones que se están imponiendo a los ciudadanos por infracción del confinamiento podrían por ello carecer de justificación jurídica, como ya está siendo advertido desde destacados medios judiciales y académicos, algo que no sucedería si se hubiese acordado el estado de excepción, para el que el artículo 13. 2 letra d) de la Ley Orgánica 4/1981, exige establecer el marco sancionador.



13. En efecto, las “leyes” a las que reenvía tanto el Decreto de Alarma como la Ley Orgánica de estados de necesidad resultan ser la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en concreto sus artículos 25 a 31, que prevén los principios de la potestad sancionadora); y los artículos 32 y 36. 6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de seguridad ciudadana; el artículo 48 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, de Protección Civil; y 57. 2, letras a), b) y c) de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

14. Esta legislación sectorial prevé figuras típicas diferentes y con consecuencias sancionadoras distintas, lo que afecta al principio constitucional de seguridad jurídica.

15. Esta pluralidad de sistema sancionador no respeta tampoco los principios de legalidad y tipicidad, que tanto el Decreto de alarma como la Ley Orgánica 4/1981 considera vigentes.

16. Nuestros tribunales han insistido en que la indeterminación de la ley aplicable en materia sancionadora no existe cuando no existe una “precisión bastante” sino genérica de la ley aplicable, no pudiéndose aplicar la analogía en estos supuestos (algo que recuerdan los artículos 27.4 de la Ley 40/2015; y 4.1 del Código Civil). Tampoco caben tipos sancionadores en blanco, solo válidos cuando el nivel de determinación del precepto que se ha de integrar sea suficiente; debiéndose interpretar de forma restrictiva las disposiciones que tipifican las conductas ilícitas y las sanciones administrativas, algo que establece el artículo 4.2 del Código Civil, al referirse a que no pueden ampliarse los supuestos tipificados como infracciones en las normas salvo aquellas que “expresamente” figuren detalladas en ellas.



17. Por lo demás, conoce el Gobierno la prohibición en las normas de tipos abiertos, vagos, omnicomprendidos, o los que no dejan fuera del campo sancionador cualquier acción u omisión que pudiera contravenir la ley, debiendo evitarse las cláusulas generales que permitan a la autoridad y a sus agentes intervenir con excesivo arbitrio y sin el prudente razonamiento a la hora de imponer sanciones.

18. A todo ello habría que sumar el problema competencial añadido por la intervención de agentes de la autoridad pertenecientes a Administraciones públicas sin competencias en algunas de las materias reguladas por las tres leyes aplicables y antes citadas.

19. Finalmente, y respecto de la desobediencia del artículo 36. 6 de la Ley de Seguridad Ciudadana, la más reciente doctrina judicial penal, aplicable al derecho administrativo sancionador -al ser el orden penal inspirador con matices de dicho ámbito-, viene indicando que no es posible declarar la desobediencia por desatender un mandato abstracto ínsito en una norma imperativa, sino que es exigible un desprecio a una orden personalmente notificada o previo apercibimiento legal que advierta de las consecuencias del incumplimiento. Y no digamos nada cuando las normas que se vienen publicando en este tema son objeto de cambio constante por la autoridad y con una falta de claridad manifiestas de cara al obligado por ellas.

20. Con independencia de las anteriores consideraciones, y si el Decreto de Alarma no resultara prorrogado por la Cámara, conoce el Gobierno que existen disposiciones que le permiten gestionar la crisis sin tener que mantener un régimen excepcional existente, como las previstas en el artículo 52.3 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, o la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.



En atención a lo expuesto, se formulan las siguientes **PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN**.

1. **NUEVO PRIMER PÁRRAFO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL REAL DECRETO 492/2020, DE 24 DE ABRIL, POR EL QUE SE PRORROGA EL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR 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.**

TEXTO PROPUESTO:

“El 28 de enero de 2020, la Organización Mundial de la salud declaró “Emergencia de salud pública de preocupación internacional (PHEIC)”, su nivel de alerta más alto, que solo activó en su historia en muy contadas ocasiones. El 24 de febrero de 2020, comunicó oficialmente a los países con casos importados, entre ellos España, que desarrollaran medidas para interrumpir la cadena de transmisión del virus, tales como grandes concentraciones de población o el cierre de lugares de trabajo o escuelas. El 28 de febrero de 2020, la Organización eleva el riesgo de propagación por COVID-19 a “muy alto” y el 11 de marzo de 2020 declara pandemia internacional a la situación de emergencia ocasionada por el brote epidémico de COVID-19. El Gobierno, en la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2020, aprobó 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”.

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica. Si se hacen referencias en el Preámbulo a actuaciones de la Organización Mundial de la Salud, deben



incorporarse todas aquellas de las que exista constancia oficial, no solo las que quiera el gobierno.

2. **NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 20 DEL REAL DECRETO 492/2020, DE 24 DE ABRIL, POR EL QUE SE PRORROGA EL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR 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**

TEXTO PROPUESTO:

“Artículo 20. Régimen sancionador.

“El incumplimiento **flagrante** o la resistencia **notoria** a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma **será sancionado con arreglo a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública**, y en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”.

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica. No resulta posible mantener una dispersión normativa como la actual, que afecta a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

3. **NUEVA DISPOSICIÓN ADICIONAL AL REAL DECRETO 492/2020, DE 24 DE ABRIL, POR EL QUE SE PRORROGA EL ESTADO DE ALARMA DECLARADO POR 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.**



TEXTO PROPUESTO:

“DISPOSICIÓN ADICIONAL. *Funcionamiento normal de los poderes constitucionales del Estado.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, las previsiones contempladas en este Real Decreto no afectarán al funcionamiento normal de los poderes del Estado, incluidas las instituciones de carácter constitucional, que deberán continuar con su actividad ordinaria, recurriendo al teletrabajo cuando resulte imposible desarrollarla presencialmente por sus miembros y personal a su servicio”.

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica.

4. NUEVO NÚMERO CINCO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL 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.

TEXTO PROPUESTO:

“5.- Las medidas contempladas en esta Disposición no serán de aplicación a aquellos órganos judiciales que cuenten con medios materiales para teletrabajar en remoto, de conformidad con los inventarios existentes en las Administraciones titulares de los mismos”.

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica.



5. NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 7. 1. LETRA C, DEL 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.

TEXTO PROPUESTO:

“C).- Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, así como a los establecimientos o actividades declarados esenciales o de aquellos otros permitidos por esta norma y las posteriores dictadas para su desarrollo.

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica, con inclusión del subrayado, ya que no tiene sentido que se permitan actividades privadas a las que los clientes no puedan acceder.

Fdo.:
ISIDRO MARTÍNEZ OBLANCA.
Diputado por Asturias (FORO)

Portavoz

Grupo Parlamentario Mixto