



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 la **SIGUIENTES PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN** al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Palacio del Congreso de los Diputados, a veintiocho de octubre 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 misión 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. Ante tal situación excepcional, eran requeridas medidas excepcionales y para tal menester la norma que en nuestro ordenamiento jurídico resultaba más consecuente con la situación era la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio; dictada en desarrollo del artículo 116 de la Constitución Española de 1978; optándose por el Gobierno, de entre los tres estados excepcionales posibles, por la declaración del estado de alarma.

3. Tras el proceso de desescalada y el final de la vigencia del estado de alarma, el país entró en una etapa llamada de “nueva normalidad”, durante la cual los poderes públicos y las autoridades sanitarias no han logrado adoptar medidas eficaces dirigidas a controlar los brotes y frenar los contagios. Si bien se aprobó el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como el Plan de respuesta



temprana en un escenario de control de la pandemia, o las declaraciones de actuaciones coordinadas en salud pública acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud o las diferentes disposiciones y los actos adoptados por las autoridades competentes de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, todo ello no ha conseguido evitar una nueva ola del virus. Resulta evidente que este conjunto de medidas, dirigido a prevenir situaciones de riesgo, intensificar las capacidades de seguimiento y vigilancia de la epidemia y reforzar los servicios asistenciales y de salud pública, no han permitido hasta ahora ofrecer respuestas apropiadas y proporcionales en función de las distintas etapas de evolución de la onda epidémica en cada territorio.

4. Han pasado más de siete meses desde el comienzo de la crisis sanitaria y no se han abordado las iniciativas o reformas legislativas realmente conducentes a afrontar esta grave situación sin hacer uso de los instrumentos constitucionales del artículo 116 de nuestra carta magna. Dispone el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública que *“con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.”* Este precepto, en relación con la restricción generalizada del derecho fundamental a la libre circulación en un área concreta, por ejemplo, el cierre perimetral de un municipio, ha suscitado dudas jurídicas y resoluciones contradictorias en los diferentes Tribunales Superiores de Justicia. Esta situación se podría haber evitado si se hubiera aprobado una ley orgánica específica, que clarificara el citado precepto y estableciera una nueva redacción, más diáfana, que consagrara un instrumento para aplicar medidas que restrinjan el



derecho a la libre circulación sin tener que recurrir al estado de alarma.

5. En los últimos meses, el Gobierno ha basado su acción contra la pandemia en la denominada “cogobernanza”. Sin embargo, este modelo propuesto para el nuevo estado de alarma no permite afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales. En primer lugar, tras el plazo de quince días establecido en la norma reguladora del estado de alarma, además del Ministro de Sanidad, quien debe comparecer en el Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas es el Presidente del Gobierno. Nótese que la Ley Orgánica 4/1981 deposita en las autoridades del Estado la capacidad de poner en marcha los estados excepcionales que regula, una atribución que no puede ser delegada a responsables autonómicos, toda vez que ello supondría un fraude de ley. Que las Comunidades Autónomas puedan interesar la declaración de un estado de alarma en su territorio no significa que pueda ejercer como titular de la gestión del estado de alarma una vez declarado. Una interpretación de este tipo nos parece que se aleja del marco legal y constitucional en que estos estados se regulan.

6. En cuanto a esta autoridad competente delegada, como ha quedado dicho, el Gobierno de España no puede delegar en las Comunidades Autónomas la autoridad del estado de alarma. La delegación se puede realizar en relación con la ejecución y efectividad de las medidas acordadas previamente por el Gobierno, pero las Comunidades y Ciudades Autónomas no gozan de facultad de declarar dichas medidas, aunque sea en su territorio. Lo pueden pedir, pero no declarar ni gestionar. El modelo aprobado, de dudosa constitucionalidad, permite sin embargo a las Comunidades Autónomas establecer cualquier decisión restrictiva de derechos fundamentales sin control judicial alguno, evitando la ratificación judicial de los Tribunales Superiores de Justicia.



7. El establecimiento de la limitación de la libre circulación de las personas en horario nocturno, a fin de evitar al máximo la expansión de la infección durante ese periodo de tiempo, dado que en esa franja horaria se han producido muchos de los contagios en estas últimas semanas, no puede efectuarse tampoco a través del estado de alarma, sino efectuarse a través del marco del estado de excepción. Establece el artículo 13 de Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio: *“Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción”*. Asimismo, el artículo 20 no deja duda y establece el supuesto de hecho planteado *“Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo diecinueve de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir. Dos. Igualmente podrá delimitar zonas de protección o seguridad y dictar las condiciones de permanencia en las mismas y prohibir en lugares determinados la presencia de persona que puedan dificultar la acción de la fuerza pública.”*

8. Si bien los brotes notificados por las comunidades autónomas revelan que son los encuentros familiares y sociales, bien en el ámbito privado o público el principal entorno en el que se producen agrupaciones de casos, suponiendo casi un tercio de los brotes e implicando más de una cuarta parte de los casos, el estado de alarma no parece el instrumento jurídico idóneo para limitar el derecho de reunión. El artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los



estados de alarma, excepción y sitio no faculta al Gobierno para suprimir este derecho. Actualmente, las vías para suprimir este derecho son, de un lado, como ya se ha expresado, el estado de excepción y sitio y, de otro, una orden del correspondiente gobierno autonómico ratificado por el Tribunal Superior de Justicia de su respectiva Comunidad Autónoma en base al artículo 8.6, 10.8 y 122 quater de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. En consecuencia, el Real Decreto de alarma no es la vía legal para regular las reuniones públicas y privadas.

9. En relación son régimen sancionador, establece el actual decreto de estado de alarma que se sancionará con arreglo a lo establecido en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. 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. Las sanciones que se impongan a los ciudadanos podrían por ello carecer de justificación jurídica, como ya está siendo advertido por numerosas sentencias judiciales sobre el estado de alarma anterior, 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.

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

11. 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.

12. Por lo demás, conoce el Gobierno la prohibición en las normas de tipos abiertos, vagos, omnicomprendivos, 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.

13. 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.



14. 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.

15. 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 darán lugar a sin duda a una aplicación heterodoxa de estas normas, con casuísticas carentes de una regulación mínimamente previsible, como sucedió con ocasión del anterior estado de alarma.

16. Con independencia de los anteriores criterios, y de nuestro parecer contrario a la figura jurídica escogida de nuevo 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.

17. Consideramos oportuno que se tomen las medidas oportunas para devolver a los ciudadanos, en la medida de lo posible, ciertas



dosis de seguridad jurídica que contribuyan a normalizar la situación y que les permitan tomar decisiones suficientemente informadas en el ámbito personal, económico y social.

18. La seguridad jurídica es un principio esencial inherente a los estados de derecho modernos consagrado en el artículo 9.3 de nuestra constitución. Se define como la predicibilidad de las consecuencias jurídicas de los actos y conductas de los sujetos, y resulta esencial para que los ciudadanos y las empresas puedan tomar decisiones fundamentadas y consecuentes.

19. Somos conscientes de las dificultades que esta persistente crisis sanitaria supone para la elaboración de normas que han de ser aprobadas de manera urgente y en circunstancias cambiantes, muchas veces a expensas de los datos sanitarios y epidemiológicos. Pero creemos que uno de los vicios en que ha incurrido el gobierno en la gestión de esta crisis es la forma de comunicar las medidas normativas y anunciar su contenido sin mínimos periodos de *vacatio legis*, que permitan a los ciudadanos y a los medios de comunicación garantizar el conocimiento por parte de la población del régimen legal vigente. Es más, lo que se ha hecho es pervertir el sistema de *vacatio legis* de forma interesada y arbitraria, que lo que ha vuelto a hacer es “prelegislar” a golpe de rueda de prensa, insinuando parcialmente el contenido de las medidas a adoptar y reaccionando improvisadamente ante críticas y líneas de opinión contrarias a sus intereses, modificando cuestiones en el texto definitivo de las normas publicado en el boletín oficial. Esto ha supuesto que en ocasiones un ciudadano no supiera un domingo por la mañana lo que podía o no podía hacer el lunes siguiente.

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



1. NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 2 DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER LA PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2

“Artículo 2. Autoridad competente.

1. A los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno de la Nación.

2. En cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de autonomía, la autoridad competente delegada será quien ostente la presidencia de la comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía, en los términos establecidos en este real decreto.

3. Las autoridades competentes delegadas quedan habilitadas para **ejecutar y hacer efectivas las medidas aprobadas por el Gobierno de la Nación.**”

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica, ya que no tiene sentido que el Gobierno delegue en las Comunidades Autónomas la autoridad del estado de alarma que la Ley Orgánica le confiere en exclusiva. La delegación se refiere a la ejecución y efectividad de las medidas acordadas previamente por el Gobierno. Las Comunidades Autónomas no tienen la facultad de declarar dichas medidas. Con la redacción original del artículo 9, se evita la ratificación judicial de los Tribunales Superiores de Justicia, permitiendo a las Comunidades Autónomas cualquier decisión restrictiva de derechos fundamentales sin control judicial, lo que puede ser de discutible constitucionalidad.

2. SUPRESIÓN ÍNTEGRA DEL ARTÍCULO 5 DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER LA



PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2.

JUSTIFICACIÓN:

La supresión del derecho a la libertad de circulación nocturna (artículo 19 de la Constitución Española), no es aplicable a través del estado de alarma, si no que se debe realizar a través del marco que establece el estado de excepción. Las referencias de restricción o limitación, cuando se prohíbe por regla general, no proceden, como tampoco procedían con ocasión del anterior estado de alarma declarado este mismo año.

3. SUPRESIÓN ÍNTEGRA DEL ARTÍCULO 7 DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER LA PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2

JUSTIFICACIÓN:

La limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, es decir, la restricción al derecho fundamental de reunión, no puede ser suprimido por el estado de alarma. El artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio no faculta al Gobierno para suprimir este derecho. Actualmente, las vías para suprimir este derecho son, de un lado, el estado de excepción y sitio y, de otro, una orden del correspondiente gobierno autonómico ratificado por el Tribunal Superior de Justicia de su respectiva Comunidad Autónoma en base a los artículos 8.6, 10.8 y 122 quater de la Ley reguladora de la



Jurisdicción Contencioso-Administrativo. El Real Decreto de alarma no es la vía legal para regular las reuniones públicas y privadas.

4. NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 8, DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER LA PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2.

TEXTO PROPUESTO:

Se limita la permanencia de personas en lugares de culto mediante la fijación, por parte del Gobierno de la Nación, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos, atendiendo al riesgo de transmisión que pudiera resultar de los encuentros colectivos. Dicha limitación no podrá afectar en ningún caso al ejercicio privado e individual de la libertad religiosa.

JUSTIFICACIÓN:

Los requisitos y condiciones de aforos deben establecerse reglamentariamente a través de las Órdenes Ministeriales aprobadas al efecto. Nótese de que las restricciones al culto afectan también, en el caso de determinados credos, a acuerdos sometidos al derecho internacional que no pueden quedar a disposición de las autoridades autonómicas.

5. NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 9.1, primer párrafo, DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER



LA PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2.

TEXTO PROPUESTO:

“1. Las medidas previstas en los artículos 6, 7 y 8 serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales.

La medida prevista en el artículo 6 no afecta al régimen de fronteras. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de que dicha medida afecte a un territorio con frontera terrestre con un tercer Estado, la autoridad competente delegada lo comunicará con carácter previo al Ministerio del Interior y al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

2. La medida prevista en el artículo 5 será eficaz en todo el territorio nacional en el momento de la entrada en vigor de este real decreto, sin perjuicio de lo previsto en el siguiente párrafo.

En el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, la medida prevista en el artículo 5 será eficaz cuando la autoridad competente estatal lo determine, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13. La eficacia de la medida no podrá ser inferior a siete días naturales.”

JUSTIFICACIÓN:



Mejora técnica, ya que no tiene sentido que el Gobierno delegue en las Comunidades Autónomas la autoridad del estado de alarma que la propia ley le atribuye en exclusiva.

6. NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 10 DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER LA PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2.

TEXTO PROPUESTO:

La autoridad competente estatal podrá, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los artículos 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine. La regresión de las medidas hasta las previstas en los mencionados artículos se hará, en su caso, siguiendo el mismo procedimiento.

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica. La autoridad competente para establecer y suspender la aplicación de medidas no puede ser la Comunidad Autónoma, por carecer de competencias atribuidas por la Ley Orgánica 4/1981, salvo las de pedir la declaración del estado de alarma al Gobierno de la Nación.

7. NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 11 DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL



ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER LA PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2.

TEXTO PROPUESTO:

“Artículo 11. Prestaciones personales.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, las autoridades competentes delegadas podrán **proponer para** su ámbito territorial **a la autoridad competente** la realización de las prestaciones personales obligatorias que resulten imprescindibles en el ámbito de sus sistemas sanitarios y sociosanitarios para responder a la situación de emergencia sanitaria que motiva la aprobación de este real decreto.

JUSTIFICACIÓN:

Mejora técnica. La autoridad competente para establecer la aplicación de esta medida no puede ser la Comunidad Autónoma.

8. NUEVA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 15 DEL REAL DECRETO 926/2020, DE 25 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA PARA CONTENER LA PROPAGACIÓN DE INFECCIONES CAUSADAS POR EL SARS-COV-2.

TEXTO PROPUESTO:

“Artículo 15. Régimen sancionador.

El incumplimiento **flagrante** del contenido del presente real decreto o la resistencia **notoria** a las órdenes de las autoridades competentes 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.

En Madrid, Palacio del Congreso de los Diputados, a veintiocho de octubre de dos mil veinte.

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

Portavoz

Grupo Parlamentario Mixto