



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie B:  
PROPOSICIONES DE LEY

19 de noviembre de 2021

Núm. 202-1

Pág. 1

### PROPOSICIÓN DE LEY

**122/000174 Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.**

**Presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.**

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Ciudadanos.

Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de noviembre de 2021.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Ciudadanos, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y concordantes del vigente Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de noviembre de 2021.—**Edmundo Bal Francés**, Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 202-1

19 de noviembre de 2021

Pág. 2

### PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/1981, DE 1 DE JUNIO, DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO

#### Exposición de motivos

##### I

En marzo de 2020 España, como tantos otros países del globo, se encontró ante la tesitura de tomar medidas inauditas, de extraordinaria intensidad y desconocidas implicaciones, para atajar una crisis sanitaria que amenazaba con acabar miles de vidas y hacer colapsar nuestro sistema sanitario. La decisión que tomó entonces el Gobierno, y que apoyó la práctica totalidad de fuerzas parlamentarias del Congreso de los Diputados, fue declarar el estado de alarma y confinar a los ciudadanos en sus casas durante semanas.

Tan cierto es que en ese momento el confinamiento se veía como imprescindible para evitar una tragedia mayor, como que, desde el principio, se originó un debate jurídico acerca de la idoneidad del estado de alarma como instrumento para realizar ese confinamiento frente al más restrictivo estado de excepción. Este debate, que pronto se trasladó al ámbito político, no es menor, puesto que tiene consecuencias sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, cuya protección debe ser especialmente relevante en momentos de crisis. La amenaza de justificaciones *ad hoc* que supongan mayores restricciones, o que ignoren estos derechos y libertades en pro de presuntos bienes mayores, suponen un peligroso precedente para nuestras democracias liberales.

La primera cuestión que se planteaba era si una restricción del derecho fundamental a la libertad de movimiento de la intensidad que exigía el confinamiento extraordinariamente estricto que se impuso en España podía considerarse una mera restricción o suponía, en realidad, directamente la suspensión de este, cuando una suspensión de un derecho fundamental solo se puede acordar mediante la declaración del estado de excepción o, en su caso, de sitio, pero nunca bajo un estado de alarma.

La segunda cuestión que surgía era si la pandemia, que sí que es un presupuesto habilitante de la declaración del estado de alarma recogido de forma expresa en la Ley Orgánica 4/1981, también era condición suficiente para la declaración del estado de excepción, que la misma ley en principio prevé ante la existencia de desórdenes públicos o alteraciones graves del funcionamiento de instituciones democráticas básicas, los servicios públicos esenciales o el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

##### II

La sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio de 2021, vino a aclarar algunos de los contornos constitucionales de los estados de alarma y excepción. Con independencia de las distintas valoraciones que pueda hacer la doctrina sobre la sentencia, inevitables en una materia de tan compleja naturaleza y aún más complejas consecuencias, la labor del legislador debe consistir, en estos momentos, en ejercer el mandato expreso del artículo 116 de la Constitución y adaptar los términos de la ley orgánica que regula los estados de alerta, excepción y sitio tanto a los contornos constitucionales que ahora conocemos como a los retos que, ahora también sabemos, no eran abordados de forma adecuada en la redacción originaria de 1981.

Es de sobra sabido que resulta más eficiente la prevención que la corrección a posteriori, pero no lo es menos que tendemos a actuar cuando los errores ya se han cometido, tal y como demuestra la literatura en psicología cognitiva. A la luz de lo ocurrido, debemos actuar conforme a la evidencia disponible y ofreciendo garantías para una hipotética nueva situación en la que la declaración de uno de estos estados sea necesaria. Aunque la legislación no pueda cubrir todos los frentes para cada una de las situaciones que se puedan producir en el futuro, sí es deber del legislador tratar de adaptar los marcos de actuación para el futuro.

##### III

El transcurso de la pandemia de COVID-19 y la declaración de hasta tres estados de alarma diferentes ha revelado importantes carencias en las previsiones de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. La falta de previsión expresa sobre la duración que pueden o

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 202-1

19 de noviembre de 2021

Pág. 3

deben tener las prórrogas que conceda el Congreso de los Diputados a la declaración del estado de alarma fue, así, una de las primeras grandes cuestiones suscitadas. Prórrogas de seis meses como la concedida al estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 sin perjuicio de la utilidad de la medida en sí para atajar la crisis sanitaria planteada, se antojan excesivas cuando no existe obligación expresa del Gobierno de comparecer ante el Congreso de los Diputados a rendir cuentas sobre su actuación ni de que lo hagan, en su caso, las autoridades competentes delegadas.

Uno de los elementos clave de las democracias liberales es la separación de poderes, y la capacidad de control que ejerce el legislativo sobre la acción del ejecutivo, entre otras formas de vigilancia y contrapeso. Es evidente que, en situaciones de emergencia, una actuación rápida y eficiente es necesaria, pero esto no debe ser óbice para la protección de estas salvaguardas institucionales, que constituyen un baluarte democrático. Tal y como se ha demostrado en todos los estudios acerca de la preservación y defensa de las democracias, es vital mantener estos controles entre poderes para asegurar la buena salud de nuestro sistema de derechos y libertades.

Es por ello que este proyecto de ley aspira a regular más claramente la duración de las prórrogas de los estados de alarma, excepción y sitio, así como las obligaciones del Ejecutivo ante las Cortes Generales. Una actuación más coordinada entre los distintos poderes, colaborando en situaciones de excepcionalidad, pero, a la vez, protegiendo de forma efectiva los derechos y libertades de los ciudadanos, no puede redundar más que en una mejoría de la calidad democrática de nuestro país. Prepararnos para lo peor mientras defendemos lo mejor que tenemos es la forma de asegurar nuestra preparación ante nuevas eventualidades que requieran de estos estados de excepcionalidad, y que podamos seguir disfrutando de la libertad y seguridad de un estado democrático.

### IV

La presente proposición de ley consta de un artículo único, que modifica la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. El apartado uno limita las sucesivas prórrogas del estado de alarma a treinta días y clarifica la competencia del Congreso de los Diputados para revocarla, en su caso. Los apartados dos, tres y seis prevén la obligación de rendición de cuentas del Gobierno y, en su caso, del Presidente de la Comunidad Autónoma ante las cámaras legislativas. El apartado cinco restringe el catálogo de derechos que pueden ser suspendidos por la declaración del estado de sitio en caso de epidemia, de manera que se eviten potenciales abusos.

Adicionalmente, consta de una disposición final única que modifica la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, para que sea la Audiencia Nacional el órgano jurisdiccional competente para ratificar las medidas restrictivas de derechos fundamentales que las administraciones públicas adopten para el control de epidemias.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Ciudadanos presenta la siguiente

#### Proposición de Ley

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se modifica en los siguientes términos:

1. El artículo sexto queda modificado como sigue:

1.º Se añade una frase al final del apartado dos, que queda redactado como sigue:

«Dos. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga. El plazo máximo de la prórroga acordada por el Congreso será de treinta días.»

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 202-1

19 de noviembre de 2021

Pág. 4

2.º Se añade un apartado tres con la siguiente redacción:

«Tres. El Congreso de los Diputados podrá revocar la prórroga concedida. La revocación podrá ser solicitada por dos grupos parlamentarios o la décima parte de los diputados. El debate y votación deberá tener lugar dentro de los tres días siguientes a su solicitud.»

2. Se añade un segundo párrafo al artículo séptimo, que queda redactado como sigue:

«Artículo séptimo.

A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de este, el Presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad.

En este último caso, el Presidente de la Comunidad Autónoma comparecerá ante la asamblea legislativa autonómica que corresponda con la misma frecuencia que la prevista en apartado 3 del artículo octavo para el Gobierno.»

3. Se añade un apartado tres al artículo octavo con la siguiente redacción:

«Tres. En caso de que el Congreso de los Diputados hubiera autorizado la prórroga del estado de alarma, el Gobierno comparecerá ante el Congreso de los Diputados, al menos, cada quince días para dar cuenta sobre la evolución de la alteración grave de la normalidad que hubiera motivado su declaración. Si el ámbito territorial del estado de alarma abarcase dos o más comunidades autónomas la comparecencia será necesariamente ante el Pleno.»

4. Se añade un segundo párrafo al apartado tres del artículo trece, que queda redactado en los siguientes términos:

«Tres. El Congreso debatirá la solicitud de autorización remitida por el Gobierno, pudiendo aprobarla en sus propios términos o introducir modificaciones en la misma.

A solicitud de cualquier grupo parlamentario, la votación final sobre la autorización se realizará de forma separada para cada uno de los derechos que se pretendan suspender.»

5. Se añade un artículo trece bis con la siguiente redacción:

«Trece bis. Cuando la solicitud de declaración del estado de excepción traiga causa de una crisis sanitaria muy grave cuyo control no fuera posible mediante la declaración del estado de alarma, la suspensión de derechos solo podrá afectar a los reconocidos en los artículos 19 y 21 de la Constitución.»

6. Se añade un apartado cuatro al artículo quince con la siguiente redacción:

«Cuatro. El Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados semanalmente para dar cuenta sobre la evolución de las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de excepción y mantendrá un debate con los grupos parlamentarios.»

Disposición final primera. Modificación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Se modifica el artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que queda redactado como sigue:

«Artículo 65. Actuaciones coordinadas en salud pública y en seguridad alimentaria.

1. La declaración de actuaciones coordinadas en salud pública corresponderá al Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con audiencia de las comunidades directamente afectadas, salvo en situaciones de urgente necesidad, en cuyo caso se tomarán las medidas que sean estrictamente necesarias y se le informará de manera urgente de las medidas adoptadas.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 202-1

19 de noviembre de 2021

Pág. 5

2. La declaración de actuaciones coordinadas obliga a todas las partes incluidas en ella y deberán encuadrarse en alguno de los supuestos siguientes:

- 1.º Responder a situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública.
- 2.º Dar cumplimiento a acuerdos internacionales, así como a programas derivados de las exigencias de la normativa emanada de la Unión Europea, cuando su cumplimiento y desarrollo deba ser homogéneo en todo el Estado.

Para la realización de las actuaciones coordinadas podrá acudirse, entre otros, a los siguientes mecanismos:

- a) Utilización común de instrumentos técnicos.
- b) Coordinación y refuerzo de la Red de Laboratorios de Salud Pública.
- c) Definición de estándares mínimos para el análisis e intervención sobre problemas de salud.
- d) Refuerzo de los sistemas de información epidemiológica para la toma de decisiones y de los correspondientes programas de promoción, prevención y control de enfermedades, cuando sus efectos trasciendan el ámbito autonómico.
- e) Activación o diseño de planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias.

3. La declaración de actuaciones coordinadas en materia de seguridad alimentaria corresponderá a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, de acuerdo con lo establecido en la Ley 11/2001, de 5 de julio.

4. Cuando en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud se estén ejercitando competencias de coordinación propias de la Administración del Estado al tenor de lo que dispone el artículo 151, apartado 2, letra a), segundo inciso de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que impongan restricciones de derechos fundamentales en el territorio de una Comunidad Autónoma, esta decisión habrá de ser sometida a ratificación judicial de la Audiencia Nacional.

Si fuera ratificada, será de obligado cumplimiento para las comunidades autónomas a las que afecte.»

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».