



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL

14 ABR. 2021 17:45:27

Entrada **111545**

PROPOSICIÓN DE LEY

Competencia	Competencias de la Cámara
Subcompetencia	Función legislativa y normativa / Potestad legislativa
Tipo Expediente	122-Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Fdo.: Concepción GAMARRA RUIZ-
CLAVIJO

Portavoz Titular

A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formula la siguiente **Proposición de Ley Orgánica de medidas especiales en materia de salud pública con el fin de controlar enfermedades transmisibles.**

Madrid, 14 de abril de 2021



Fdo.: Concepción GAMARRA RUIZ-CLAVIJO
PORTAVOZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

En diciembre de 2019 surgieron las primeras noticias alarmantes procedentes de una región china sobre la aparición y rápida difusión de un virus desconocido hasta entonces. En enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud comenzó a advertir a los países de la alerta generada y muchos de esos países, ya desde entonces comenzaron a tomar medidas en prevención de un posible incidente sanitario de grandes proporciones. En paralelo, numerosos países también revisaron sus respectivas legislaciones para adaptarlas a un evento con consecuencias aún imprevisibles. No fue así en el caso de España donde se recurrió, ya en época de la pandemia por el coronavirus declarada, a la legislación de excepcionalidad constitucional para contener en lo posible las consecuencias.

Esta crisis ha puesto en evidencia la carencia de mecanismos de alerta y prevención y la insuficiencia de la capacidad de respuesta, a todos los niveles, que en ocasiones se ha visto totalmente desbordada, y en ningún caso planificada.

El Gobierno ha tenido que recurrir a la excepcionalidad máxima, aquella que delimitan los estados definidos en el artículo 116 de la Constitución Española, y que se desarrollan en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio, de los estados de alarma, excepción y sitio. A través de la declaración del estado de alarma en todo el territorio de la Nación, con sucesivas prórrogas, el Gobierno confinó a los españoles y recortó sus derechos básicos, como los de libre circulación, reunión, libertad de establecimiento, libertad de culto y otros.

Sin embargo, y transcurrido ya más de un año desde aquel 14 de marzo, fecha de la promulgación del Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se hace necesario abandonar, el camino de la excepción constitucional y elaborar una

respuesta jurídica estable que permita la protección conjunta de los derechos y libertades de los ciudadanos, sin menoscabo de que el Estado también se encargue de velar por su salud, lo que sigue siendo totalmente necesario de cara al futuro, ya que ni ha terminado la crisis sanitaria provocada por la pandemia, ni se ha vencido al virus, ni ha concluido la inmunización global con las vacunas, ni estamos exentos de nuevas epidemias, tragedias o fenómenos naturales que, por sus características, tengan implicaciones sanitarias que puedan justificar la adopción de nuevas restricciones en las libertades de los españoles.

Ante estos riesgos, inminentes y/o futuros, es imprescindible dotar a nuestro ordenamiento con un instrumento jurídico que permita, desde la seguridad jurídica, la normalidad institucional, y la vigencia normativa, afrontar este tipo de situaciones sin que impliquen restricciones de derechos constitucionales, atendiendo al fin último, que no es otro que la protección de la salud de los ciudadanos.

En esta línea, el Consejo de Estado, máximo órgano consultivo del Gobierno, en consonancia con lo expuesto, ha recomendado en un reciente dictamen, la necesidad de actualizar y mejorar la legislación sanitaria que, entre otras cosas, sirve a los gobiernos de las Comunidades Autónomas como marco jurídico para adoptar medidas con las que hacer frente a la pandemia, cuando no está vigente el estado de alarma. Se refiere a la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, cuyo texto "podría estar necesitado de una adecuación legislativa que le aporte mayor detalle y concreción, en orden a proporcionar a las autoridades sanitarias competentes el mejor marco jurídico posible para afrontar las situaciones presentes y futuras de riesgo grave para la salud pública".

Continúa el Consejo de Estado señalando la necesidad de actualizar la legislación sanitaria estatal ya que "no contiene seguramente los mecanismos adecuados para hacer frente a una crisis de esta envergadura". Se trata de una norma que "contiene una regulación en extremo genérica de las medidas especiales en materia de salud pública limitativas de derechos fundamentales y libertades públicas" que implementó

"hace casi cuarenta años". "Podría resultar insuficiente para hacer frente, de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia administrativa y seguridad jurídica, a las necesidades a las que se enfrentan las autoridades sanitarias competentes", añade el Consejo de Estado.

II

El artículo 43 de la Constitución Española, en su apartado primero, reconoce el derecho constitucional a la protección de la salud, recogiendo la correlativa obligación de los poderes públicos a organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de prestación de los servicios necesarios.

Por lo que respecta a la adopción de medidas restrictivas por parte de las administraciones públicas, y en consonancia con el antedicho artículo 43 de la Constitución Española, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, las recoge en su articulado en materia de enfermedades contagiosas. Así, el artículo 1 establece que «Al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad».

Este enunciado general, que apodera a las administraciones públicas competentes, se concreta respecto de las enfermedades transmisibles en las facultades que recoge el artículo 3: «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».

A este respecto, podemos distinguir dos tipos de medidas: por un lado, las que se adoptan respecto de las personas enfermas y de quien haya estado en contacto con

las mismas; por el otro, las medidas que sean necesarias, con carácter general, para evitar la propagación de la enfermedad.

Las primeras aparecen concretadas en el artículo 2 de la Ley: «Las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad».

Las segundas no aparecen definidas ni delimitado su alcance. Simplemente, se hace referencia a cualquier medida que sea necesaria.

La ausencia de un catálogo de medidas no implica necesariamente que estemos ante un significativo vacío, existen instrumentos internacionales o normas de derecho comparado que ofrece ejemplos de propuestas, como las que recoge el artículo 18 del Reglamento Sanitario Internacional de 2005. Así, ante la posible propagación de la infección o contaminación, se recomienda:

- someter a las personas sospechosas a observación de salud pública;
- someter a cuarentena o aplicar otras medidas sanitarias para las personas sospechosas;
- someter a aislamiento y a tratamiento, cuando proceda, a las personas afectadas;
- localizar a quienes hayan estado en contacto con personas sospechosas o afectadas;
- denegar la entrada a las personas sospechosas o afectadas;
- denegar la entrada en las zonas afectadas a las personas no afectadas; y
- aplicar pruebas de cribado y/o restricciones a la salida de personas de las zonas afectadas.

Las dos últimas medidas se refieren a la posibilidad de establecer limitaciones de entrada y salida de personas a las zonas afectadas, sean o no personas contagiadas,

vectores de transmisión o personas sanas. En definitiva, se controla o limita la entrada y salida del área amenazada o el movimiento de personas dentro de la misma si la acción resulta razonable para responder a una situación de salud pública de emergencia.

En nuestro ordenamiento jurídico, acometer estas limitaciones, y por lo tanto, disponer del catálogo de medidas sugerido por los organismos internacionales de referencia implica necesariamente una afectación de derechos fundamentales y por tanto, la lógica reserva de Ley Orgánica.

En consecuencia, por más que la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, no precise cuáles sean las medidas necesarias ni prevea específicamente el cierre de zonas, la prohibición de entrada y salida de las mismas o la restricción de movimientos dentro de ellas, son medidas habituales para evitar la difusión de enfermedades contagiosas.

Por otra parte, y como ya estableció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el principio de seguridad jurídica exige que la ley nacional sea accesible y precisa de modo que una persona pueda prever, en un grado razonable, las consecuencias que un acto puede acarrear. Es por ello que la norma española debiera precisar las potestades administrativas concretas que quepa ejercer, de acuerdo siempre con el principio de proporcionalidad. En este sentido, proponemos la reforma del articulado de la Ley Orgánica 3/1986 para detallar y pormenorizar las medidas.

III

En todo caso, corresponde a los jueces y tribunales la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales en el caso de que los destinatarios no estén identificados individualmente, así como cuando afecten a uno o varios particulares concretos e identificados, tal y como recoge la Ley 29/1998, de

13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tras la reforma acometida por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

Las modificaciones legales descritas permitirán, la adopción de medidas destinadas a la protección de la salud de los ciudadanos con mayor adecuación a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Se persigue que, en todo caso, prime la garantía de los derechos fundamentales, eficacia, agilidad, seguridad y protección de los ciudadanos.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular presenta la siguiente:

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA.

CAPÍTULO I

Objeto de la ley

Artículo 1. Esta ley tiene como objeto la protección de la salud de los ciudadanos con mayores garantías judiciales y mayor amparo de sus derechos constitucionales, además de poner a disposición de las administraciones públicas instrumentos ágiles y eficaces para la contención de pandemias y emergencias sanitarias de distinta índole.

CAPÍTULO II

Modificación de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública.

Artículo 2. Se modifica el artículo tercero de la Ley 3/1986, de 14 de abril, que quedará redactado de la siguiente forma:

«Artículo tercero. 1. Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán:

a) Realizar las acciones preventivas generales.

b) 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. Dichas medidas incluirán el sometimiento obligado de las personas sospechosas a observación de salud pública; sometimiento a cuarentena o aplicar otras medidas sanitarias para las personas sospechosas; sometimiento a aislamiento y a tratamiento, cuando proceda, a las personas afectadas, así como la localización de quienes hayan estado en contacto con personas sospechosas o afectadas.

c) Controlar o limitar la entradas y salidas de la zona afectada o amenazada y controlar o limitar el movimiento dentro de dicha zona, lo cual podrá afectar al derecho a la libre circulación y deambulación por vías públicas, así como al derecho de reunión que podrá estar condicionado en su ejercicio tanto en lugares determinados, como en el número de personas.

d) Las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

2. Todas las medidas se tomarán conforme a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.»

Disposición final. Entrada en vigor.

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

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Constitución Española de 1978.

Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.