



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

13 de enero de 2023

Núm. 54-2

Pág. 1

ENMIENDAS E ÍNDICE DE ENMIENDAS AL ARTICULADO

102/000001 Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de las enmiendas presentadas en relación con el Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, así como del índice de enmiendas al articulado.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de diciembre de 2022.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

ENMIENDA NÚM. 1

Grupo Parlamentario VOX

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario VOX, al amparo de lo dispuesto en los artículos 110 y siguientes, en relación con el artículo 146, del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda a la totalidad del Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española («BOCG. Congreso de los Diputados», serie A, Núm. 54-1, de 21 de mayo de 2021), por la que se postula su devolución al Gobierno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de junio de 2021.—**Macarena Olona Choclán**, Portavoz del Grupo Parlamentario VOX.

Enmienda a la totalidad de devolución

JUSTIFICACIÓN

Primero. El proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

El artículo 49 de la Constitución Española de 1978 (la «Constitución» o la «CE») se encuentra ubicado en el Capítulo III del Título I CE, entre los «Principios rectores de la política social y económica» y dentro «De los derechos y deberes fundamentales». Este precepto, en su redacción vigente, establece lo siguiente:

«Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 2

El pasado 11 de mayo de 2021 el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, relativo a la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad en España¹. Se culmina así el proceso iniciado con la aprobación del Anteproyecto de esta reforma el 7 de diciembre de 2018².

La sistemática y metodología de técnica legislativa emprendida con esta reforma se detallan en el Expositivo III del proyecto, a cuyo tenor:

«La reforma constitucional modifica íntegramente el artículo 49 de la Constitución, tanto desde el punto de vista del lenguaje como de su estructura y contenido. En primer lugar, se modifica la terminología que emplea el artículo para referirse ahora al colectivo de las personas con discapacidad. De esta manera, se actualiza el lenguaje de una forma que refleja los propios valores de la Constitución y la dignidad inherente a este colectivo.

En segundo lugar, se reforma la estructura del artículo en coherencia con la multiplicación de los enfoques desde los que se aborda la discapacidad. Así, se divide el precepto en cuatro apartados, cada uno de los cuales refleja una dimensión diferente de la protección de las personas con discapacidad. En tercer lugar, se modifica el contenido del artículo, para adaptarlo a las concepciones actuales sobre la protección de las personas con discapacidad, que ya no se basan en la concepción médico-rehabilitadora que subyace en su redacción original. Así, se pone el énfasis sobre los derechos y deberes de los que son titulares las personas con discapacidad, como ciudadanos libres e iguales. Además, se fijan los objetivos que deben orientar la acción positiva de los poderes públicos como son su plena autonomía personal y su inclusión social, políticas que deberán respetar siempre la libertad de elección y preferencias de las personas con discapacidad. En la fijación de estas políticas, la reforma incluye expresamente la participación de sus organizaciones representativas, esto es, de la sociedad civil articulada, en aras de que estén presididas por el diálogo civil y que estas organizaciones sean consultadas y cooperen activamente en la adopción de las políticas públicas que les afecten. La situación de especial vulnerabilidad de las mujeres y niñas con discapacidad justifica claramente que el nuevo artículo 49 de la Constitución haga una alusión expresa a la atención específica de sus necesidades. Se recoge, asimismo, la especial protección de las personas con discapacidad, para que reciban la atención especializada que requieren y se encuentren especialmente amparadas para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a toda la ciudadanía. Finalmente, y como cláusula de cierre, se hace una referencia a la protección mínima que ofrecen los tratados internacionales ratificados por España que velan por los derechos de las personas con discapacidad.»

En consecuencia, y con arreglo al proyecto que se enmienda, el artículo 49 CE quedaría redactado en los siguientes términos:

«1. Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva, sin que pueda producirse discriminación.

2. Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, y serán adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en los términos que establezcan las leyes. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad.

3. Se regulará la especial protección de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes.

4. Las personas con discapacidad gozan de la protección prevista en los tratados internacionales ratificados por España que velan por sus derechos.»

¹ https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20210511.aspx#Presi_articulo

² <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20181207.aspx#personas>

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 3

Segundo. La tercera reforma de la Constitución de 1978 y la necesidad de consenso para emprender cualquier reforma de la Carta Magna.

El Proyecto de reforma del artículo 49 CE culminaría, en caso de ser aprobado, en la tercera modificación de la Constitución desde su promulgación en 1978, tras las siguientes:

— El 28 de agosto de 1992, del artículo 13.2, en materia de ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales, para añadir la expresión «y pasivo», en línea con la modificación operada en el artículo 8.B del Tratado de la Comunidad Europea por mor del Tratado de Maastricht, suscrito el 7 de julio de 1992³.

— El 27 de septiembre de 2011, del artículo 135, en sede de «Economía y Hacienda», con el objeto de sujetar la actuación de las Administraciones públicas al principio de estabilidad presupuestaria⁴.

Ambas reformas gozaron de un amplio consenso parlamentario (la primera, de 332 votos a favor y ninguno en contra en el Congreso de los Diputados; la segunda, de 316 a favor y 5 en contra en la votación de conjunto que tuvo lugar en el Congreso y 233 a favor y 3 en contra en el Senado).

Cabe recordar que, al igual que en los dos casos anteriores, la reforma del artículo 49 se llevaría a cabo por el procedimiento «simplificado» o «relativamente sencillo» (Requejo Pagés) descrito en el artículo 167 CE, esto es: la aprobación «por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras» (ap. 1); o, subsidiariamente, de «la mayoría absoluta del Senado» y la aprobación por el Congreso, «por mayoría de dos tercios» (ap. 2). En ambos casos, «aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras» (ap. 3).

Se evidencia de lo anterior la necesidad de consenso que ha concurrido y debe concurrir para cualquier supuesto de reforma constitucional, por afectar a la norma esencial y ordenadora de la arquitectura de la Nación.

No obstante, y a pesar de las reiteradas llamadas al consenso por parte del Gobierno, no consta a este Grupo Parlamentario acercamiento alguno del Ejecutivo para pactar una reforma sobre una materia en la que, sin duda, existe un amplio margen para el acuerdo político y sobre la cual tal consenso es imprescindible.

No en vano, si algo ha caracterizado a la historia constitucional de España ha sido la identificación de las constituciones aprobadas con una esfera ideológica determinada del conjunto del espectro político, provocando con ello el rechazo de dicho texto por amplias capas de la población y su inaplicación en la realidad social. Por el contrario, la CE supuso un cambio radical con nuestros antecedentes históricos: con ella se evitó una «Constitución de partido» para conseguir una «Constitución de consenso», con la que la inmensa mayoría social está, al mismo tiempo, de acuerdo y en desacuerdo. La Constitución debe ser modificada con el concurso de fuerzas políticas de orientación ideológica distinta; cualquier intervención que a esta se haga debe ser estrictamente respetuosa con su espíritu de transacción, con su carácter de norma de la mayor importancia en el Estado y con la máxima voluntad de excelencia en los promotores e impulsores de tal reforma.

Nada de eso se aprecia en el presente Proyecto de reforma. Por sí sola, esta omisión de la búsqueda del acuerdo para la reforma de la Constitución justifica la presente enmienda a la totalidad de devolución.

Tercero. El dictamen del Consejo de Estado y motivos de rechazo al proyecto de reforma del artículo 49 CE.

En este Expositivo se detallarán los motivos por los que el Grupo Parlamentario VOX formula la presente enmienda a la totalidad, que postula la devolución al Gobierno de este proyecto de reforma del artículo 49 CE.

Para ello, será parte fundamental el dictamen emitido por el Consejo de Estado (supremo órgano consultivo del Gobierno ex artículo 107 CE) el 28 de febrero de 2019 en relación con el anteproyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución. Ello le compete de acuerdo con el artículo veintiuno.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado⁵.

³ Una completa cronología de esta reforma constitucional puede encontrarse en el siguiente enlace: https://app.congreso.es/consticonstucion/reforma/primera_reforma.htm.

⁴ <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?ar t=135&tipo=2>

⁵ https://www.abc.es/espana/abci-consejo-estado-perturbadora-reforma-constitucional-calvo-202105241810_noticia.html

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 4

De inicio, deben advertirse dos cuestiones previas indicativas de la ausencia de voluntad en el Ejecutivo por alcanzar un consenso ni por mejorar el texto por él presentado:

— Por un lado, que este dictamen del Consejo de Estado no ha sido puesto a disposición de los actores que han de intervenir en el proceso de reforma y, singularmente, de los grupos políticos de la oposición. No en vano, las referencias al dictamen que hace esta enmienda a la totalidad se basan en informaciones publicadas por distintos medios de comunicación o en escritos publicados por letrados cercanos a la organización CERMI.

— Por otro lado, que la mayoría de las propuestas del Consejo de Estado en orden a la «correcta redacción», la «idoneidad a los fines que [el Proyecto de reforma] se propone» y la «mejora y perfeccionamiento» del texto no han sido acogidas por el Gobierno en el proyecto registrado en el Congreso de los Diputados. Solo existen mínimas variaciones entre la formulación propuesta para el artículo 49 CE por el Anteproyecto y por el Proyecto.

Parte de la doctrina jurídica, de tendencia asimilable a la ideología de los partidos que sustentan al Gobierno, ha manifestado que:

«El dictamen comienza cuestionando en cierto sentido la necesidad de reformar el artículo 49, al afirmar que en su redacción actual puede interpretarse, en virtud de los artículos 10,2 y 96,1 de la Constitución, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta consideración del Consejo de Estado había sido ya adelantada por alguno de sus miembros. En concreto, Miguel Rodríguez-Piñero [expresidente del Tribunal Constitucional] había ya comentado que “no es correcta la frecuente interpretación del art. 49 CE que ve en él, al margen de la obsoleta terminología que utiliza, una consagración de una visión meramente reparadora o médica del tratamiento de la discapacidad, ya que en su texto se incluye una protección jurídica desde un enfoque de derechos que puede considerarse como una justificación implícita de una consideración ‘social’ de la discapacidad, luego reconocida por la normativa internacional de derechos humanos y por la legislación interna que desarrolla el precepto constitucional y esa normativa internacional”»⁶ 7.

Asimismo, la propia Exposición de Motivos del proyecto recuerda las leyes españolas, sea nacionales o regionales, que se ocupan de la cuestión. Así, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y la legislación de las comunidades autónomas de Andalucía (Ley 4/2017, de 25 de septiembre), de Cantabria (Ley 9/2018, de 21 de diciembre) y de Aragón (Ley 5/2019, de 21 de marzo). Asimismo, pueden añadirse a esta lista la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, y la Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones.

Los motivos anteriores justifican que se plantee un debate sereno sobre si es imperativo emprender una reforma constitucional con este propósito: el artículo 49 CE, aun cuando pueda entenderse superado y emplee un término desfasado («disminuidos»), ha sido interpretado de una manera plenamente satisfactoria para los intereses de las personas con discapacidad. Como se dice coloquialmente en refrán castellano, «para este viaje no hacen falta tantas alforjas».

No obstante, merecen ser expuestas las críticas pormenorizadas que el Consejo de Estado dirigió al Anteproyecto, que se resumen a continuación.

⁶ R. de Asís, «De nuevo sobre Constitución y discapacidad», *Universitas*, 2020, núm. 31, p. 54; M. Rodríguez-Piñero, «Artículo 49», in Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M.E., *Comentarios a la Constitución española*, Madrid 2018, p. 1405.

⁷ En este sentido, es significativo que el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas, en su informe sobre España de abril de 2019, no haya hecho referencia alguna al artículo 49 CE ni a la necesidad de su reforma: <https://tbinternet.ohchr.org/layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fESP%2fC0%2f2-3&Lang=en>. DE ASÍS recuerda que tal silencio podría ser entendido como corroborativo de la inexistente necesidad de su reforma (*vid. op. cit.* p. 55).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 5

Apartado 1

El apartado 1 del Anteproyecto se ha mantenido sin cambios. Así, señala que «las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este Título [I] en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva, sin que pueda producirse discriminación».

El Consejo de Estado entiende que la declaración supra no es pertinente, al decir que «no corresponde hacer una declaración con ese contenido», por considerar que no es en absoluto necesaria: «es evidente que cualquier persona por el mero hecho de serlo es titular de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos», y no solo en el Título I, sino en todo el articulado de la Constitución.

Tampoco la cree apropiada desde un punto de vista sistemático, en tanto que, como se señaló al principio de esta enmienda, el precepto constitucional por reformar se integra en el Capítulo 3.º del Título I («De los principios rectores de la política y social y económica»), cuyas disposiciones tienen el carácter de «mandatos constitucionales al legislador, algo más que normas programáticas», pero reúnen una pretensión normativa menor (e, incluso, mucho menor) a la de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (Sección 1.ª, Capítulo 2.º, Título I) o a la de los derechos y deberes de los ciudadanos (Sección 2.ª, Capítulo 2.º, Título I).

En este punto, el Consejo de Estado se refiere asimismo a la distinción entre titularidad y ejercicio de los derechos y propone, sin éxito, la fusión de los incisos 1 y 3 del texto proyectado («Se regulará la especial protección de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes») de suerte que su dicción sea «las personas con discapacidad ejercen los derechos y deberes previstos en este título...»⁸.

Con esta redacción del apartado 1, el proyecto otorga rango constitucional a la subversión de la tradicional distinción (que este Grupo Parlamentario continúa creyendo fundada), entre los conceptos de personalidad —en los términos propios de los artículos 29 y 30 del Código Civil («la personalidad se adquiere por el nacimiento»)— capacidad jurídica —aptitud de la persona para ser titular de derechos subjetivos y de deberes jurídicos— y capacidad de obrar —aptitud de la persona para el ejercicio de los derechos subjetivos y de los deberes jurídicos—. En este sentido, no creemos que la Convención de 2006 exija necesariamente la abolición de esta triple distinción, como hace el Proyecto: en efecto, si la personalidad es lo propio de la condición de persona y, en tal sentido, es absoluta (y a ella se refiere expresamente el artículo 10.1 CE, vinculándola a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes), las capacidades jurídica y de obrar son forzosamente relativas —también para adultos sin discapacidad— y se articulan siempre en una gradación, que responde a circunstancias modificativas de la personalidad.

Asimismo, este Grupo Parlamentario considera reiterativa la mención a las «condiciones de libertad e igualdad real y efectiva», en tanto que remede de lo dispuesto en el artículo 9.2 CE.

Apartado 2

El apartado 2 del Anteproyecto disponía que «los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, y serán adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad». El Proyecto, por su parte, añade que la participación de las organizaciones representativas se hará «en los términos que establezcan las leyes».

El Consejo de Estado pone en cuestión la constitucionalización de la intervención de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en la adopción de las políticas sobre la discapacidad. Subraya que esta inclusión no es lo ordinario en la Constitución, sino lo extraordinario (solo en el artículo 51.2 CE, en materia de consumo⁹). Adicionalmente, estas organizaciones y su intervención ya se encuentran previstas en la legislación vigente (artículos 2.n y 3.k de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre).

⁸ El profesor García Roca declaró al diario ABC: «El problema que se plantea a las personas con discapacidad no es la titularidad de sus derechos sino su capacidad de obrar, el ejercicio de los mismos. Tiene razón el Consejo de Estado en su razonamiento jurídico».

⁹ Aunque es cierto que podría identificarse también, realizando una interpretación análoga ciertamente amplia, en materia laboral a través de la negociación colectiva (artículo 37.1 CE) o en materia religiosa a través del principio de cooperación con las confesiones (artículo 16.3 CE).

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 6

En línea con lo anterior, el Consejo de Estado señala que «ni siquiera en los ámbitos en los que podría resultar idónea la representación e intervención del colectivo implicado (el constituyente) contempló de manera expresa ni la obligatoriedad de su audiencia ni la colaboración de las políticas que les atañen». Así, desaconseja su elevación a rango constitucional, en definitiva, porque la llamada «negociación legislativa» no es el criterio rector que preside la Constitución.

Asimismo, ha de hacerse constar el estupor que produce que «se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad». No se comprende la ratio de llevar a cabo una alusión específica a un grupo de personas («las mujeres y niñas») dentro de otro grupo de personas (aquellas con discapacidad), ni las circunstancias que aconsejen su elevación a rango constitucional. La protección especial a las mujeres se contiene sobradamente en el texto constitucional y en el ordenamiento jurídico, al ser la igualdad un principio superior del ordenamiento jurídico, reconocerse la igualdad de todos los españoles en el artículo 14 CE.

En este sentido, la STC 181/2000, de 29 de junio, declara que el principio de igualdad prohíbe al legislador «configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria» (FJ 10).

Apartado 3

El apartado tercero del artículo 49 CE expresaba lo siguiente en el Anteproyecto: «Se regulará la protección reforzada de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes». El Proyecto ha modificado «protección reforzada» por «especial protección».

El Consejo de Estado critica la referencia a la «protección reforzada», dado que se trata de un concepto jurídico indeterminado cuya interpretación puede distorsionar la finalidad que se persigue. Además, recuerda que la protección que cabe es inequívocamente la que establece el artículo 53.3 CE que, para este caso, no puede entenderse como directa e inmediata, sino que precisa de la *interpositio legislatoris*. Este criterio sí ha sido acogido por el departamento ministerial dirigido por doña María del Carmen Calvo Poyato.

Apartado 4

Por último, el apartado 4, en su redacción del Anteproyecto, establecía que «Las personas con discapacidad gozan de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos». El Proyecto convierte la alusión a los «acuerdos internacionales» en los «tratados internacionales ratificados por España».

El Consejo de Estado considera que la alusión a los tratados internacionales resulta ociosa y que va de suyo: a juicio de este órgano de relevancia constitucional, la mención de los tratados internacionales no es «conveniente por razones de técnica normativa», pues tales normas de carácter supranacional se integran, a través del sistema monista que consagra el artículo 96.1 CE, en nuestro ordenamiento jurídico interno. Precisamente por tal motivo, el Consejo de Estado señala que «contrasta con su omisión en muchos otros preceptos constitucionales en los que tendría la misma cabida» y advierte de que «las disposiciones constitucionales no deben tener por función el recordatorio de que la materia a que se refieren está ampliamente afectada por la vigencia de instrumentos internacionales»¹⁰.

Lo dicho por el órgano consultivo corresponde de modo inequívoco a la doctrina constitucional. Así, en la Sentencia de 22 de enero de 2018 (Recurso 2699/2016) se lee:

«(...) la doctrina constitucional relativa al derecho fundamental a la no discriminación del art. 14 CE, en relación con la edad y la discapacidad como circunstancias personales protegidas por dicho precepto, con especial atención a su tratamiento en instrumentos jurídicos internacionales suscritos por España

¹⁰ A lo anterior, el Gobierno ha opuesto que «ha sido mediante la ratificación de los tratados internacionales como se han producido los mayores avances en este campo», así como porque «el Tribunal Constitucional ha señalado la "especial relevancia exegética" de la Convención de 2006 sobre la prohibición de discriminación por razón de discapacidad». Se pervierte así la función de la Constitución, norma cuasi sagrada en un Estado moderno, para subordinarla a la consecución de objetivos particulares.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 7

para su protección, los cuales, además de formar parte de nuestro ordenamiento jurídico (art. 96.1 CE), sirven para la interpretación del contenido del derecho fundamental a examen de acuerdo con la cláusula del art. 10.2 CE, lo que incluye, conforme nuestra doctrina, a la jurisprudencia que emana de los órganos de garantía creados por esos mismos instrumentos (...).»

Cuarto. Conclusión.

Como se ha avanzado con anterioridad, el Grupo Parlamentario VOX, en ejercicio de sus derechos parlamentarios, formula la presente enmienda a la totalidad, que postula la devolución al Gobierno del Proyecto de reforma del artículo 49 CE, por cuanto considera que se trata de una modificación inidónea, ociosa y de una técnica legislativa abrumadoramente deficiente.

En efecto, la alusión que la Constitución hace a los «disminuidos» al referirse a las personas con discapacidad no es acorde a los tiempos en los que nos encontramos. Tampoco lo son otras cuestiones contenidas en la Carta Magna, que no deja de ser hija de su tiempo y de sus circunstancias.

Sin embargo, la Constitución no contiene, a diferencia de sus antecedentes decimonónicos, solemnes declaraciones programáticas, ni deseos más o menos informadores de la actividad de los poderes públicos. Al contrario, la CE se trata de una norma jurídica, y no de una cualquiera, sino de la que se encuentra en la cúspide del ordenamiento jurídico español: es la clave de bóveda del sistema. En consecuencia, cualquier modificación que se le efectúe ha de ser emprendida con el máximo cuidado y excelencia, con el mayor de los consensos, fuera del dictado de los tiempos políticos y con el más exquisito desapasionamiento.

Tal y como se ha detallado anteriormente, el sistema ya prevé una solución, por vía de interpretación, que elimina cualquier connotación peyorativa sobre el vocablo «disminuidos» y que permite entender las disposiciones constitucionales a la luz de las más modernas tendencias jurídicas en materia de protección de las personas discapacitadas. Así:

— La doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido que el padecimiento de una discapacidad constituye una circunstancia personal que protege el artículo 14 de la Constitución, como ampara contra cualquier forma de discriminación. A tal efecto, en la Sentencia 269/1994, de 3 de octubre, señala que «(...) no siendo cerrado el elenco de factores diferenciales enunciado en el art. 14 CE, es claro que la minusvalía física puede constituir una causa real de discriminación (...).»

— El artículo 10.2 CE requiere que nuestro ordenamiento jurídico se interprete con arreglo a la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Así, el artículo 1 de esta norma internacional protege a todos aquellos que «tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». El artículo 2 *ibidem* proscribire la «discriminación por motivo de discapacidad», ante «cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo». Finalmente, su artículo 25 prevé que los Estados parte «Impedirán que se niegue, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud (...) por motivos de discapacidad».

Debe, asimismo, saludarse la importantísima labor que organizaciones como CERMI han realizado y llevan a cabo día a día en la protección de las personas con discapacidad, en la mejora de sus condiciones de vida y en la remoción de los obstáculos que impiden su plena participación social.

Este Grupo Parlamentario considera que la reforma constitucional propuesta por el Gobierno no es adecuada a los fines que persigue, habiendo sido declarada como «perturbadora» por el propio Consejo de Estado, y que carece de la calidad necesaria para ser incluida como artículo de la Carta Magna. En consecuencia, insta al Gobierno a que enmiende los variados errores, de distinta naturaleza, que ha cometido y llama al Ejecutivo a buscar el consenso con el resto de grupos políticos, como exige el espíritu de la norma fundamental que los españoles libremente nos dimos hace más de 40 años.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 8

ENMIENDA NÚM. 2

Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo establecido en los artículos 110 y siguientes, en concordancia con los artículos 146 y 147 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presenta la siguiente enmienda de totalidad al Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, por la que se solicita su devolución al Gobierno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de junio de 2021.—**Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

Enmienda a la totalidad de devolución

Exposición de motivos

I

El preámbulo de la Constitución Española de 1978 recoge el espíritu del legislador constituyente y tiene el valor interpretativo que ha servido para informar el ordenamiento, jurídico que se ha producido a lo largo de sus más de cuarenta años de vigencia. En él se manifiesta la voluntad de garantizar la convivencia democrática, en consolidar un Estado de Derecho y en proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos.

De este modo, en uso de su soberanía, la Nación española deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, formula esa declaración de voluntad. Y para trascender de la mera intencionalidad programática, en el último párrafo de ese Preámbulo, el constituyente introduce la consecuencia de esa voluntad, al decir que las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la Constitución.

Por su parte, el artículo 1 establece que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Este artículo es la verdadera clave de bóveda de la construcción constitucional de nuestra democracia y sintetiza los rasgos más sobresalientes, los valores superiores, del Estado democrático instaurado por la Constitución de 1978.

El artículo 14, por su parte, dota de virtualidad material al principio de igualdad, al prohibir expresamente cualquier tipo de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, pudiendo encuadrarse en el mismo, la interdicción de discriminación a las personas con discapacidad.

El desarrollo legislativo que a lo largo del tiempo ha tenido este artículo 14, el principio de igualdad, es muy particular, ya que su propia naturaleza transversal impide su tratamiento en abstracto, una ley genérica, lo que ha exigido la necesidad de desarrollos normativos concretos para cada una de sus acepciones, en función de las relaciones jurídicas que se pretenda regular para garantizar el efectivo desarrollo de este principio. También ha sido así con la protección a las personas con discapacidad.

Este artículo hay que relacionarlo con el artículo 9, que atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Hay que hacer referencia también al artículo 10 de la Constitución, que establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social.

Estos derechos y libertades enunciados constituyen hoy uno de los ejes esenciales en la actuación sobre la discapacidad. Los poderes públicos deben asegurar que las personas con discapacidad puedan disfrutar del conjunto de todos los derechos humanos: civiles, sociales, económicos y culturales.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En congruencia con estos preceptos, la Carta Magna, en su artículo 49, refiriéndose a las personas con discapacidad, ordena a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran y el amparo especial para el disfrute de sus derechos. Y así ha ocurrido con la regulación de la igualdad respecto de la no discriminación en materia de discapacidad a lo largo de estos años.

II

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad, si bien usaba la terminología de «minusválidos», fue la primera ley aprobada en España dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, en el marco de los artículos 9, 10, 14 y 49 de la Constitución, y supuso un avance relevante para la época. Participaba ya de la idea de que el amparo especial y las medidas de equiparación para garantizar los derechos de las personas con discapacidad debía basarse en apoyos complementarios, ayudas técnicas y servicios especializados que les permitieran llevar una vida normal en su entorno. Estableció un sistema de prestaciones económicas y servicios, medidas de integración laboral, de accesibilidad y subsidios económicos, y una serie de principios que posteriormente se incorporaron a las leyes de sanidad, educación y empleo.

Posteriormente, en el año 2003, se aprobó la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que establecía garantías suplementarias para que estas personas pudieran vivir con plenitud de derechos y participar en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos en la vida económica, social y cultural del país. Esta Ley, hoy derogada, pretendía superar la Ley de Integración Social de los Minusválidos, con el fin de servir de impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad. Dos razones justificaban esa ley: la persistencia en la sociedad de desigualdades, pese a las inequívocas proclamaciones constitucionales y los cambios operados en la manera de entender la discapacidad, y, consecuentemente, la aparición de nuevos enfoques y estrategias, atendiendo a las consabidas desventajas que presenta una persona con discapacidad y que tienen su origen en sus dificultades personales, pero también y sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad se oponen a la plena participación de estos ciudadanos. Con esa perspectiva se generan dos estrategias de intervención novedosas, la estrategia de «lucha contra la discriminación» y la de «accesibilidad universal».

Ya por entonces en el ámbito internacional existía una gran sensibilidad en torno a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social. Así, la Organización de Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea ya trabajaban en la preparación de normas sobre la protección de los derechos de las personas con discapacidad. La Unión Europea y el Consejo de Europa, en concreto, reconocían respectivamente el derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley y a la protección contra la discriminación tanto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales,

Ya el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 1985, vigente hasta 2009, habilitaba al Consejo para «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». En desarrollo de esta competencia se adoptaron una serie de normas, como la Directiva 2000/78/CE para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual, o la Directiva 2002/73/CE para la igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo.

Pues bien, en esa ley de 2003 se desarrollaban medidas de acción positiva, no discriminación y accesibilidad universal con nuevos medios y un objetivo: garantizar y reconocer el derecho de las personas con discapacidad a la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social.

Hay que destacar que esta Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, se dicta al amparo de los mandatos constitucionales. Así, en su Exposición de Motivos, se recoge que «La Constitución Española, en su artículo 14, reconoce la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna. A su vez, el artículo 9.2 de la Ley Fundamental establece que corresponde a los poderes públicos promover las

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando su participación en la vida política, cultural y social, así como el artículo 10 de la Constitución, de los derechos y deberes fundamentales, que establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social. En congruencia con estos preceptos la Carta Magna, en su artículo 49, refiriéndose a las personas con discapacidad, ordena a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran y el amparo especial para el disfrute de sus derechos.

Estos derechos y libertades enunciados constituyen hoy uno de los ejes esenciales en la actuación sobre la discapacidad. Los poderes públicos deben asegurar que las personas con discapacidad puedan disfrutar del conjunto de todos los derechos humanos: civiles, sociales, económicos y culturales».

Apenas unos años después, el 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, un instrumento jurídico importante para las personas con discapacidad. El Reino de España ratificó la Convención y su Protocolo Facultativo el 21 de abril de 2008, y entró en vigor el 3 de mayo de ese mismo año. Desde esa fecha, y conforme establece el apartado primero del artículo 96 de la Constitución Española, forma parte del ordenamiento jurídico interno.

En los últimos años, el legislador español ha producido numerosas normas para adaptar nuestro ordenamiento interno a los términos ya consolidados en la normativa internacional. En esta línea, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en cuyo Preámbulo se afirma que esa Convención supone la consagración del cambio de paradigma del enfoque de las políticas sobre discapacidad. Establece como principios generales el respeto a la dignidad inherente a la persona, la autonomía individual, la independencia de cada ser humano, la no discriminación, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, la igualdad de oportunidades, el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como manifestación de la diversidad y la condición humana. Algo que ya la Constitución Española de 1978 había proclamado en su articulado e inspiraba el Estado social y democrático de Derecho en que se fundamenta.

El objetivo de esa Ley era imprimir un nuevo impulso para alcanzar el objetivo de adecuación concreta de la regulación en materia de discapacidad a las directrices marcadas por la Convención de 2006, adaptándose a la misma algunos de sus artículos.

Otros hitos legislativos en estos años han sido la reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se adecuan algunos de los delitos a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y en la misma ya se prevé que «Es preciso llevar a cabo una adecuación de la referida Convención a nuestro Código Penal, y ello exige una actualización de los términos empleados para referirse a las personas con discapacidad. El texto original del Código Penal se refiere impropiaemente a «minusvalía» o a «incapaces», una terminología ya superada en nuestro ordenamiento jurídico con anterioridad a la Convención, desde la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y que debe sustituirse por los términos más adecuados de «discapacidad» y de «persona con discapacidad necesitada de una especial protección».

A tal fin, se modifica el artículo 25 para actualizar tales términos y ofrecer una definición más precisa de las personas que constituyen objeto de una especial protección penal. Tal modificación encuentra plena consonancia con lo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que establece en su disposición adicional octava que las referencias que en los textos normativos se efectúan a «minusválidos» y a «personas con minusvalía», se entenderán realizadas a «personas con discapacidad». Y para mayor claridad y refuerzo de esta previsión, con la reforma se decide incorporar un apartado para que todas las referencias hechas en el Código Penal al término «minusvalía» se sustituyan por el término «discapacidad», y que el término «incapaz» se sustituya por el de «persona con discapacidad necesitada de especial protección».

De igual modo, mediante la Ley Orgánica 2/2020, de 16 de diciembre, de modificación del Código Penal para la erradicación de la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad incapacitadas judicialmente, se adecúa a lo establecido en el art. 23 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Mediante esta reforma, el nuevo artículo 156 del Código Penal se

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 11

remite a las leyes procesales civiles, que regularán los supuestos de esterilización de la forma más adecuada y garantista para los derechos de las personas afectadas.

También hay que mencionar la nueva legislación de jurisdicción voluntaria, Ley 15/2015, de 2 de julio, modificada por la Ley 4/2017, de 24 de junio, en relación con el derecho de las personas con discapacidad a contraer matrimonio en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.

La Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones por tal motivo.

La reciente Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

En los tiempos actuales, se ha publicado la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, por la que se reforma la legislación civil y procesal y está en tramitación en el Congreso de los Diputados la Proposición de ley remitida por el Senado, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación

En los más de 40 años transcurridos desde la aprobación de la Constitución Española, nuestro ordenamiento jurídico se ha ido completando con numerosas leyes dirigidas a superar la posible discriminación y a consolidar la igualdad de trato en relación con las personas con discapacidad, sin que la acepción utilizada en el texto constitucional haya supuesto obstáculo alguno para que los poderes públicos provean a este colectivo de las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales al igual que el resto de los españoles.

Por lo tanto, es cuestionable desde el punto de vista de la oportunidad, principios y el espíritu del proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución, la necesidad de la misma.

III

El Dictamen del Consejo de Estado aprobado el 28 de febrero de 2021, evacuado a solicitud del Gobierno sobre el Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, ya advierte que «la actual configuración del artículo 49 de la Constitución no ha impedido el natural desenvolvimiento de la protección y del impulso de la integración y ello por virtud de la incorporación que del Derecho internacional se opera en el Derecho interno no solo por la vía del artículo 96.1 de la Constitución y el artículo 1.5 del Código Civil, sino también por mor del artículo 10.2 de la Constitución».

En el examen sobre la reforma pretendida, el Consejo de Estado recuerda al Gobierno que «las disposiciones relativas a los principios rectores de la política social y económica, entre las que se inserta el artículo 49, presentan determinadas particularidades en su operatividad». Es la llamada «fuerza vinculante bilateral» del artículo 9.1, que opera todo su contenido, tanto respecto de los ciudadanos como de los poderes públicos».

La distinción deliberada que el constituyente hizo dentro del Título I entre derechos y libertades (capítulo II) y principios rectores de la política social y económica (capítulo III), y las dos secciones que establece dentro del capítulo II (derechos fundamentales y libertades públicas la primera y derechos y deberes de los ciudadanos, la segunda), indica la voluntad de la Constitución de configurar unos mecanismos de protección de intensidad distinta en cuanto a la inmediatez, situando a los principios rectores de la política social y económica como acreedores para su efectividad de un desarrollo legislativo, lo que ha ocurrido en todos estos años.

Y ello es así porque son «mandatos constitucionales al legislador», algo más que normas programáticas, principios que inspiran necesariamente la acción del Estado. Así pues, el poder legislativo está obligado a desarrollarlos.

Todo lo anterior tiene relevancia «en la medida en la que la pretensión de reforzar y avanzar en la senda de la protección de las personas con discapacidad no encuentra en la reforma constitucional el mecanismo *sine qua non* para su articulación futura, pues esta pasa por el desarrollo legislativo que se lleve a cabo de los postulados que el artículo 49 de la Constitución encierra».

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 12

Es decir, que la operatividad del artículo 49 depende del desarrollo legislativo que tenga, el que ya ha tenido, como se ha expuesto, su virtualidad positiva se abstrae de los conceptos terminológicos que se utilicen.

De igual forma, y en contra de lo que defiende el Gobierno en su propuesta de reforma, hay que recordar que este artículo situó a España en su día a la vanguardia de la protección de las personas con discapacidad, sin que la terminología empleada haya sido óbice para propiciar un desarrollo normativo ejemplar. La afirmación del proyecto en el sentido de que «resulta oportuno superar esa situación para propiciar más fácilmente» una evolución de los derechos, no se corresponde con la realidad de los hechos y de los trabajos legislativos iniciados en 2003. Es sabido que determinados términos han sido superados hace décadas.

IV

En cuanto a la redacción propuesta en el proyecto de reforma, la redacción del apartado 1. «Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva, sin que pueda producirse discriminación», siguiendo los razonamientos del Consejo de Estado, «el reconocimiento expreso de tal titularidad parece sugerir que sin él, esta no tendría lugar, cuando es evidente que cualquier persona, por el mero hecho de serlo, es titular de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos». Añade, además, que la ubicación del precepto en el capítulo III del Título I de la Constitución «no es el lugar en lo que hace a la estructura interna del texto constitucional en cuanto a la graduación de su carácter normativo».

En relación con el apartado 2. «Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, y serán adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en los términos que establezcan las leyes. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad», recuerda el Consejo de Estado que «el constituyente no fue proclive a contemplar de manera expresa la participación de las organizaciones representativas de los sectores cuya protección dispensa». Pone como ejemplos el artículo 39 (familias y niños), el artículo 45 (defensa medioambiental) o el artículo 48 (juventud). «Es decir, el constituyente con carácter general, en la configuración de los derechos fundamentales y libertades públicas [...] ni siquiera en los ámbitos en los que podría resultar idónea la representación e intervención del colectivo implicado, no contempló de manera expresa ni la obligatoriedad de su audiencia ni la colaboración en la definición de las políticas que les atañen». Excepción hecha de los consumidores y usuarios.

En cuanto a la audiencia de las organizaciones representativas, es materia de ley ordinaria, y si fuera objeto exclusivo de una previsión constitucional como pretende el Gobierno, tal regulación conllevaría el efecto pernicioso de elevar a rango constitucional contenidos que no le son propios, «el efecto perturbador» de elevar el nivel de su control al Tribunal Constitucional.

Por lo que se refiere al apartado 3. «Se regulará la especial protección de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes», el Consejo de Estado advierte que «La referencia a la protección reforzada no resulta conveniente por cuanto que su configuración como un concepto jurídico indeterminado necesita de una interpretación que puede no estar exenta de polémica y con ello distorsionar e incluso dificultar la finalidad pretendida...».

Finalmente, el apartado 4. «Las personas con discapacidad gozan de la protección prevista en los tratados internacionales ratificados por España que velan por sus derechos», el Consejo de Estado lo juzga innecesario, ya que el artículo 96.1 garantiza la protección en España de los derechos que los tratados internacionales reconocen a las personas con discapacidad. Su inclusión expresa en el texto constitucional «resulta ociosa, además de perturbadora» en la interpretación integradora que corresponde a la Constitución.

El Consejo de Estado concluye su Dictamen proponiendo una redacción alternativa muy alejada de la propuesta de reforma del Gobierno sometida a su examen.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 13

V

Finalmente, las razones de oportunidad de esta propuesta de reforma son absolutamente inexistentes, dada la situación política actual, en la que partidos políticos presentes en el Gobierno cuestionan abiertamente la Constitución Española y cuya voladura pretenden. Por lo tanto, el consenso necesario debería estar garantizado antes de emprender la reforma.

La Constitución, como norma suprema que rige el funcionamiento del Estado y consagra las libertades, los derechos y los deberes de los ciudadanos, regula sus reformas mediante mecanismos estrictos que exigen de manera inexorable la combinación del espíritu de pacto y el sosiego político que se vivió en las Cortes Constituyentes, justamente dos elementos de los que en este momento de gravísima crisis social y económica se carecen.

Con estas premisas, la aspiración de proceder a una remodelación de la Carta Magna a día de hoy es imposible.

El procedimiento de reforma diseñado por la Constitución que establece en su Título X —el ordinario y el agravado— plasma la convicción de los constituyentes de la inconveniencia de emprender los intentos de revisión en épocas en las que no exista una clara normalidad institucional.

La inoportunidad del momento es clara y va unida a la inestabilidad de un Ejecutivo débil sometido a permanentes presiones de sus socios coyunturales para garantizar su permanencia en el poder, lo que abona la posibilidad de que si se abre el edificio constitucional a una reforma puntual puede abocar a intentos de voladura de toda la arquitectura constitucional mantenida por decenios de convivencia y de progreso y bienestar para los españoles.

Las posibilidades de abrir un proceso de reforma bien delimitado y sustentado en una amplia disposición al consenso se hace inviable.

Desde su aprobación, la Constitución Española ha sufrido dos reformas puntuales. La primera tuvo lugar en 1992 y consistió en añadir, en el artículo 13.2, la expresión «y pasivo» referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales, como consecuencia de la firma en Maastricht del Tratado de la Unión Europea por parte de España.

La segunda modificación tuvo lugar en 2011, con la reforma del artículo 135. En el contexto de aquella profunda y prolongada crisis económica se hacían cada vez más evidentes. La reforma de ese artículo 135 de la Constitución perseguía garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social priorizar estabilidad presupuestaria ante el gasto social.

Ambas reformas fueron aprobadas concitando un consenso similar al otorgado a la aprobación de la propia Constitución en 1978. En el último caso, la reforma del artículo 135 de la Constitución fue iniciativa de los Grupos Popular y Socialista en el Congreso que representaban, además, más de los tres quintos de la Cámara. Se abordó dentro de un amplio consenso a pesar de que respondía a una situación de carácter perentorio.

En la situación actual no existe ese consenso mayoritario como se ha dicho anteriormente, ya que cada fuerza política presente en la Cámara pretende una cuestión diferente de la reforma constitucional. No se ha trabajado por lograrlo antes de su presentación, ni parece que sea posible conseguirlo tal como quedó de relieve en el transcurso de la sesión de la Comisión Constitucional celebrada el pasado 12 de mayo de 2021.

Cualquier reforma constitucional que se proponga no puede ser un proyecto exclusivamente del gobierno. Ni puede ni debe prosperar, si los principales grupos políticos no llegan a un consenso que debe ser previo a su presentación.

La Constitución debe estar por encima de los intereses particulares de un grupo concreto, si queremos darle continuidad en el tiempo y que conserve los elementos necesarios para mantener el marco de convivencia que nos hemos otorgado los ciudadanos y ha sido un ejemplo durante más de cuarenta años.

Por todo lo expuesto, el Grupo Parlamentario Popular entiende que los principios y el espíritu del proyecto de reforma carecen de sentido, tal y como expone el Dictamen del Consejo de Estado, ni tampoco existen las razones de oportunidad y las garantías necesarias para llevar a cabo una reforma de la Constitución Española, por lo que solicitamos la devolución del Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española al Gobierno.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 14

Antecedentes legislativos

Constitución Española de 1978.

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y ratificados por el Reino de España el 21 de abril de 2008.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones.

Ley 4/2017, de 28 de junio, de modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.

Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad.

Ley Orgánica 2/2020, de 16 de diciembre, que modifica el Código Penal para adecuarlo a lo establecido en el art. 23 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española, sancionada por S.M. El Rey el 27 de agosto de 1992.

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, sancionada por S.M. El Rey el 27 de septiembre de 2011.

Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

ENMIENDA NÚM. 3

Grupo Parlamentario Ciudadanos

La enmienda núm. 3 del Grupo Parlamentario Ciudadanos, presentada el día 15 de junio de 2021 con número de registro 7563, fue retirada por escrito del Grupo con fecha 14 de junio de 2022.

A la Mesa de la Comisión Constitucional

Joan Baldoví Roda, Diputado de Compromís del Grupo Parlamentario Plural, y al amparo de lo dispuesto en los artículos 110 del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda para el Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Palacio del Congreso de los Diputados, 31 de septiembre de 2021.—**Joan Baldoví Roda**, Portavoz del Grupo Parlamentario Plural.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 15

ENMIENDA NÚM. 4

Joan Baldoví Roda
(Grupo Parlamentario Plural)

De adición.

— Se añade un segundo párrafo a la disposición adicional segunda de la Constitución, que queda redactado como sigue:

Texto que se propone:

«La competencia legislativa civil de las comunidades autónomas, asumida a sus propios estatutos conforme al artículo 149.1.8.ª de la Constitución, se extenderá a la recuperación y la actualización de su derecho privado histórico de acuerdo con los valores y los principios constitucionales.»

JUSTIFICACIÓN

Por economía procesal para tramitar conjuntamente la justificadísima modificación del artículo 49 CE con esta que se propuso también por les Corts Valencianes con el voto favorable del PP, PSOE, Compromís y Unides Podem, para la recuperación efectiva del Derecho Civil Valenciano hace ya 18 meses (BOCG 28 de febrero de 2020) y por motivos de lealtad institucional y calidad democrática a la vista de las justificaciones y apoyo político, popular y municipal (531 municipios valencianos que representan a más del 99,9% de la población valenciana) en defensa del autogobierno valenciano cercenado desde hace ya 5 años, para garantizar que se aborde la reforma solicitada por les Corts antes del 40 aniversario del Estatuto de Autonomía Valenciano en el que ya se preveía la capacidad legislativa civil que tienen también otras 6 CC.AA por motivos históricos.

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario Ciudadanos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes enmiendas al Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Palacio del Congreso de los Diputados, 13 de junio de 2022.—**Edmundo Bal Francés**, Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

ENMIENDA NÚM. 5

Grupo Parlamentario Ciudadanos

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 16

Texto que se propone:

«Artículo 49.

1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva. Se regulará la protección especial para dicho ejercicio.

2. Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal, la inclusión social y profesional y la participación en los asuntos públicos de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, siendo adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en los términos que establezcan las leyes. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad.»

JUSTIFICACIÓN

Mejora técnica.

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario VOX, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes enmiendas al Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 2022.—**José María Figaredo Álvarez-Sala**, Portavoz del Grupo Parlamentario VOX.

ENMIENDA NÚM. 6

Grupo Parlamentario VOX

De modificación.

Precepto que se modifica:

Exposición de motivos

Texto que se propone:

«I

Desde el Derecho Romano es cuestión incontrovertida que el Derecho existe por razón de los hombres¹. Precisamente es esta vocación de servicio al hombre, en su vertiente individual y social, la que dota del sentido al Derecho y, en consecuencia, la que debe informar el espíritu de cada una de las normas que se promulguen.

Teniendo, pues, por finalidad servir a la causa del hombre (esto es, mejorar el ordenamiento para una mayor justicia material), se plantea a través de la presente una mínima reforma terminológica del artículo 49 de la Constitución Española.

¹ D. 1.5.2 «quum igitur hominum causa omne ius constitutum sit».

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 17

II

Este precepto de nuestra Carta Magna, en su redacción vigente, afirma que “los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

El riesgo de incurrir en anacronismos aconseja prescindir de cualquier análisis acerca del mayor o menor acierto al emplear, hace ya más de 40 años, el término “disminuidos” en el texto constitucional.

Sin embargo, esta redacción parece chocar ahora con el sentir de una parte de la sociedad acerca de la discapacidad de las personas, una realidad a la cual nuestro país —definido además como “Estado social”— debe prestar su máximo apoyo.

III

Toda persona tiene una dignidad ontológica inalienable por el hecho de ser persona. Es deber de los poderes públicos respetar escrupulosamente esta dignidad, que la propia Constitución califica de “fundamento del orden político y la paz social”. Por ello, la mejora que aquí se propone consiste en una modificación terminológica que, sin variar el contenido esencial del precepto antecitado, supone, para los millones de españoles con discapacidad, un reconocimiento más evidente de esta plena dignidad ontológica, a la que en modo alguno afecta el hecho de su discapacidad.

IV

En conclusión, para dar cumplimiento al propósito de lograr una mayor justicia material a través del ordenamiento jurídico y, más concretamente, para evidenciar a través del articulado de la Carta Magna el reconocimiento de la dignidad de toda persona desde su concepción hasta su muerte natural, se sustituye en el artículo 49 de la Constitución Española el término “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” por el de “personas con discapacidad física, sensorial intelectual o psíquica”.

V

La presente reforma se compone de un artículo único y una disposición final única.»

JUSTIFICACIÓN

Coherencia con la enmienda de modificación del artículo único.

ENMIENDA NÚM. 7

Grupo Parlamentario VOX

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución.

Texto que se propone:

«Los poderes públicos desarrollarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad física, sensorial, intelectual o psíquica, a las

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 18

que prestarán la atención especializada que requieran y a las que ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.»

JUSTIFICACIÓN

I. Contexto y valoración general del Proyecto de Reforma.

El Proyecto de Reforma presentado por el Gobierno afirma perseguir varios objetivos: eliminar del texto del artículo 49 de la Constitución Española («CE») algunos términos calificados de obsoletos, actualizar la redacción del precepto para que este continúe siendo una referencia en la protección y promoción de las personas con discapacidad en España, incorporar una alusión a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, incluir una mención con trascendencia normativa a los tratados internacionales en la materia ratificados por España y, en general, adaptar el indicado precepto de la Carta Magna a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 3 de mayo de 2008. Más en concreto, se pretende sustituir una «concepción médico-rehabilitadora de la discapacidad», que informaría el actual artículo 49, por un «modelo social de corte igualitario».

Antes de exponer en detalle las razones de esta enmienda al articulado, debemos hacer una valoración general del Proyecto. Este, de acuerdo con su Exposición de Motivos, se reclama informado de un enfoque «social» e «igualitario» de la discapacidad, en contraste con una «concepción médico-rehabilitadora» de la misma, que caracterizaría, según él, la redacción actual del precepto constitucional cuya reforma se postula. Esta caracterización quizá deba definirse más bien como descalificación, en línea con la habitual utilización ideológica del lenguaje por parte de las fuerzas políticas que sustentan al Gobierno promotor del Proyecto.

En cualquier caso, esa caracterización del artículo 49 en su texto actual es sumamente discutible, y es de hecho descartada por relevantes sectores de la doctrina. Igual que en nuestra enmienda a la totalidad de devolución, no puede dejar de citarse una opinión tan autorizada como la del profesor Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO, a juicio del cual:

«[...] no es correcta la frecuente interpretación del art. 49 CE que ve en él, al margen de la obsoleta terminología que utiliza, una consagración de una visión meramente reparadora o médica del tratamiento de la discapacidad, ya que en su texto se incluye una protección jurídica desde un enfoque de derechos que puede considerarse como una justificación implícita de una consideración «social» de la discapacidad, luego reconocida por la normativa internacional de derechos humanos y por la legislación interna que desarrolla el precepto constitucional y esa normativa internacional»¹.

Más adelante se volverá al punto de la adecuación del artículo 49, en su actual redacción, a la normativa internacional y de derechos humanos. De momento, interesa destacar la infundada motivación de la propuesta gubernamental de reforma constitucional. Esta fallida fundamentación desvirtúa la pretensión del Proyecto de ofrecer una renovada y mejorada redacción del citado precepto. El texto proyectado, lejos de responder a una genuina concepción social, se limita a introducir novedades que obedecen a una más que probable motivación ideológica. Entre ellas están la referencia a la titularidad de los derechos y deberes de las personas con discapacidad, o las alusiones a las organizaciones representativas de personas con discapacidad y a los tratados internacionales ratificados por España. Y, por supuesto, también está la previsión de atender «particularmente» a mujeres y niñas con discapacidad. Todas estas referencias quedan suprimidas en el texto que propone esta enmienda.

II. Propuestas del Proyecto de Reforma.

Nos centramos a continuación en los pasajes concretos del artículo 49 de la Constitución que son objeto de la proyectada reforma. Tal precepto, en su redacción del momento actual, se refiere a los «disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos», expresión que el Proyecto propone sustituir por la de «personas con discapacidad». Nuestro Grupo admite esta modificación, reemplazando una expresión que

¹ M. Rodríguez-Piñero, «Artículo 49», en Rodríguez-Piñero, M. y Casas, M. E., *Comentarios a la Constitución española*, Madrid 2018, p. 1405. Miguel Rodríguez-Piñero es experto reconocido en Derecho del trabajo, y fue presidente del Tribunal Constitucional a propuesta del mismo partido que es socio principal de la coalición de gobierno que impulsa el Proyecto de reforma aquí considerado.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 19

algunos pueden considerar hiriente por otra, en principio, más neutra. Sin embargo, no puede por menos de subrayarse la citada deriva, tan cara a los grupos que soportan al Gobierno que ha remitido el Proyecto, de someter el lenguaje a permanentes cambios en aras de una supuesta corrección política. Quizá la propia expresión «personas con discapacidad» pueda ser también considerada en un futuro no lejano como inadecuada o incluso estigmatizadora.

De las reformas que incluye el texto que propone el Proyecto, esta es la única que acepta este Grupo Parlamentario. Consideramos que todas las restantes modificaciones que incluye el artículo proyectado son inaceptables: en varios casos, por adolecer de deficiencias técnicas que no se comprenden viniendo este Proyecto de un Gobierno al que ampara el aparato de la Administración General del Estado; en otros casos, también por obedecer a intereses ideológicos merecedores de rechazo; en otros varios, por ambas razones.

Por eso, la redacción del artículo 49 que propone nuestra enmienda es básicamente la misma que la actual, con la única aludida modificación del término «disminuidos» por la expresión «personas con discapacidad», y la adición de una referencia a la discapacidad «intelectual», así como ciertos retoques mínimos por razón de gramática.

III. Razones del rechazo al Proyecto de Reforma.

Exponemos en los párrafos que siguen los argumentos en que basamos nuestra negativa a acoger, en nuestra propuesta, las novedades del Proyecto.

El primer apartado del artículo que propone el Proyecto comienza diciendo: «Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva [...]». Esta redacción ha sido criticada por el Consejo de Estado, que es el supremo órgano consultivo del Gobierno por mandato constitucional, en su Dictamen de 28 de febrero de 2019, acerca del Proyecto de Reforma Constitucional que nos ocupa.

El Dictamen censura esta declaración, que es la principal del texto propuesto, por la deficiente colocación sistemática del precepto resultante dentro de la norma fundamental en su conjunto. Concretamente, se critica el reconocimiento expreso de la titularidad de los derechos y deberes previstos en el Título I de la propia Constitución, reconocimiento que parece sugerir que, sin él, no habría tal titularidad de derechos y deberes. Se recuerda que «es evidente que cualquier persona, por el mero hecho de serlo, es titular de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos».

Se critica asimismo la inserción de dicha declaración en un artículo situado en el capítulo III del Título I de la Constitución, relativo a los principios rectores de la política social y económica, por estar fuera de lugar en él una disposición sobre el reconocimiento de derechos ya proclamados en los capítulos anteriores del mismo Título.

En esta línea, el texto que propone esta enmienda mantiene la redacción actual del artículo, que hace referencia al «disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos». Con esto se asegura la correcta colocación sistemática de la declaración del precepto, en relación con los demás artículos del texto constitucional que reconocen derechos. Además, nuestro Grupo Parlamentario considera reiterativa la mención de las «condiciones de libertad e igualdad real y efectiva» a la vista del artículo 9.2 de la misma Constitución. Por ello, se suprime esa referencia en nuestra propuesta.

El segundo apartado del texto del artículo 49 que propone el Proyecto gubernamental prevé la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en la adopción de las políticas de los poderes públicos sobre autonomía e inclusión social de las personas con discapacidad. El mencionado Dictamen del Consejo de Estado de 28 de febrero de 2019 censura esa constitucionalización de la participación de organizaciones, por ser una anomalía en una norma fundamental que solamente establece una previsión similar en el artículo 51 relativo a la defensa de los consumidores y usuarios. Incluso esta última excepción, añadimos nosotros, puede ser considerada ella misma como una anomalía desde el punto de vista técnico, expresión del tiempo en que la Constitución fue elaborada. Y es que el gran desarrollo de la legislación protectora de los consumidores en los países europeos fue definido por el gran civilista Jean Carbonnier como «uno de los fenómenos jurídicos más vistosos de los años setenta».

En todo caso, el argumento al que el Dictamen atribuye mayor peso en su crítica es el de las indeseables consecuencias a las que puede llevar el dar rango constitucional a la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en la adopción de las políticas públicas en esta materia. La regulación de esta cuestión debe corresponder al legislador ordinario. De igual modo, el control de los posibles incumplimientos debe estar encomendado a los jueces y tribunales de la jurisdicción

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 20

ordinaria. Deben evitarse situaciones perniciosas como que el Tribunal Constitucional termine conociendo de controversias sobre posibles infracciones de una participación de estas organizaciones en la toma de decisiones políticas sobre esta cuestión. Para ello, si se mantiene la inclusión de la participación de las organizaciones, el Consejo de Estado propone que el precepto constitucional haga una remisión expresa a los términos que disponga la ley. El Proyecto ha acogido parcialmente esta sugerencia y, aunque mantiene esa participación en su propuesta de redacción del artículo, ha añadido el inciso de que sea «en los términos que establezcan las leyes».

De la misma manera, nuestra enmienda opta por suprimir del texto propuesto toda referencia a la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en la adopción de las políticas de los poderes públicos. Es más coherente con otros preceptos de la Constitución, que en ningún otro ámbito —aparte del citado de los consumidores— hace referencia a la participación de las organizaciones representativas de los intereses concernidos en la regulación de la materia respectiva. Es el caso de cuestiones tan fundamentales como la propiedad, la familia, la cultura, el medio ambiente o la juventud. Esta eliminación garantiza que nunca un conflicto sobre las posibles infracciones de los requisitos legales de la participación de dichas organizaciones en las políticas públicas de discapacidad termine siendo sustanciado en el Tribunal Constitucional.

Tampoco puede desconocerse el peligro de que un llamamiento constitucional a una intervención desmesurada de organizaciones civiles en la adopción de medidas legislativas pueda esconder una motivación ideológica. Por ejemplo, forzar constitucionalmente una influencia inapropiada, en temas muy sensibles, por parte de grupos vinculados a los partidos de la actual coalición de gobierno. Todo lo anterior aconseja la supresión que esta enmienda propone.

El mismo segundo apartado del texto del artículo 49 propuesto en el Proyecto establece en su inciso final que «se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad». Esta disposición es la plasmación directa de la declaración de la Exposición de Motivos del Proyecto, según la cual la «perspectiva de género» es un «principio fundamental de esta reforma». Esta explícita manifestación de sectarismo ideológico bastaría por sí sola para un rotundo rechazo de todo el Proyecto. Desde luego, justifica la eliminación del inciso de la redacción propuesta del artículo, que es lo que hace esta enmienda.

La igualdad es un valor superior del ordenamiento jurídico, y los españoles son iguales ante la ley, sin discriminación por razón de sexo (artículos 1 y 14 de la Constitución, respectivamente). La garantía de los derechos y libertades de la Carta Magna se aplica indudable e indiscutiblemente a hombres y mujeres, por lo que la alusión a una atención particular a mujeres y niñas es, en el mejor de los casos, innecesaria. Y, en el peor y por desgracia más probable, es susceptible de una interpretación a contrario sensu que haría de hombres y niños con discapacidad merecedores de una atención «no particular». La experiencia hace pensar, y no de modo descabellado, en la posible apertura de nuevos campos para la «discriminación positiva». La disposición propuesta es una aberración jurídica directamente emanada de la ideología de género abanderada por el Gobierno que ha elaborado el Proyecto. Y la supresión de este inciso en el texto es la única respuesta racional posible.

En cuanto al apartado 3 del texto del Proyecto de Reforma, dice: «Se regulará la especial protección de las personas con discapacidad para el pleno ejercicio de sus derechos y deberes». El Consejo de Estado había sugerido que se refundiesen en un solo apartado los números 1 y 3 del artículo proyectado, en buena medida a consecuencia de las otras modificaciones propuestas y ya mencionadas. Aunque algunas (pocas) de las indicaciones de su Dictamen han sido efectivamente acogidas por el Gobierno al formular el Proyecto, se ha mantenido la estructura del artículo propuesto en cuatro apartados. Y también, como se ha dicho, se ha conservado la inapropiada referencia a la titularidad de los derechos en el primero, y la alusión a la regulación de la protección de discapacitados en el tercero.

Esta enmienda propone, como se ha dicho, un texto básicamente igual al del tenor actual del precepto con dos actualizaciones. La redacción que ofrecemos como alternativa omite las referencias tanto a la titularidad de derechos y deberes, como a su ejercicio y a su protección. El motivo ya se ha expuesto: los textos actual y propuesto en nuestra enmienda ya mencionan el disfrute de los derechos y su amparo por los poderes públicos; y la titularidad de los derechos y deberes ya está declarada en los capítulos correspondientes del Título I. Las novedades formuladas por el Gobierno no proceden. Y la refundición de los apartados 1 y 3 que, en un sentido ecléctico, sugiere el Consejo de Estado, tampoco es necesaria.

Finalmente, el apartado 4 del texto del Proyecto reza: «Las personas con discapacidad gozan de la protección prevista en los tratados internacionales ratificados por España que velan por sus derechos». El

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Dictamen del Consejo de Estado contiene una severa crítica a esta parte del artículo propuesto, al considerar la mención a los tratados internacionales como «ociosa» y aun «perturbadora». El Consejo basa sus objeciones en «razones de técnica normativa», y aplica esos adjetivos a la alusión expresa a acuerdos internacionales por afectar a «la interpretación integradora que corresponde al texto constitucional». En efecto, como señala el órgano consultivo, la protección que a las personas con discapacidad proporcionan los tratados internacionales ratificados por España ya está garantizada por el juego de los artículos 49 (redacción actual) y 96.1 de la Constitución. Este último, en la línea ya marcada por el artículo 1.5 del Código Civil, determina que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento interno una vez publicados oficialmente en España.

El tan citado Dictamen es aún más explícito y califica la mencionada Convención de Nueva York de 2006 «como una de las normas a las que se remite el artículo 10.2 de la Constitución a los efectos de interpretar los derechos y libertades reconocidos por la norma fundamental, operando como un prisma a cuyo través aplicar esta». Va incluso más allá e indica que la mencionada Convención, a través del juego de los artículos 10.2 y 96.1 de la norma fundamental, ha «producido una modificación del sentido del precepto al margen del procedimiento formal de reforma, permaneciendo invariable el texto del artículo 49, pero habiéndose transformado su significación, acorde con la nueva intelección de la discapacidad», y hasta el punto de que el artículo 49 actual habría «experimentado una suerte de mutación constitucional que le atribuye ahora una significación distinta».

En la misma línea se ha manifestado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en sentencias como la de 22 de enero de 2018. Los argumentos del Consejo de Estado son una refutación demoledora de la necesidad de la reforma. Y aconsejan, por lo menos, una eliminación del apartado final del artículo propuesto en el Proyecto. Sin embargo, el Gobierno ha optado por mantenerlo, quizá con la intención de utilizar, para sus propósitos políticos, futuras normas elaboradas en organismos internacionales que estén influidos por sus mismos presupuestos ideológicos. Por esta razón, y sobre todo por los aplastantes argumentos jurídicos que se han señalado, el texto de nuestra enmienda no incluye la referencia a los tratados internacionales ratificados por España.

Como último de los argumentos de rechazo de este Proyecto de Reforma constitucional, el Grupo Parlamentario VOX considera que no procede en el momento actual una modificación de la Constitución, ni siquiera una de entidad «menor» como la presente. El ataque a la separación de poderes, al imperio de la ley, a los procedimientos democráticos y a los derechos de fuerzas de la oposición como VOX llevado a cabo por el Gobierno y los partidos de la mayoría política es cada vez más grave.

Este designio se ha evidenciado al hilo de la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso que, entre otras cuestiones, pretende suprimir el delito de sedición, atenuar las penas del delito de malversación de caudales públicos y, lo que es más grave, disponer en contra del artículo 159 de la Constitución Española. De materializarse la entrada en vigor de la iniciativa ¿como parece empeñado el Gobierno de España y sus adláteres en las distintas instituciones del Estado?, estaríamos ante una situación inédita en los más de cuarenta años de democracia, provocada por la aprobación de una norma, articulada por el propio Ejecutivo (e instrumentada a través de los grupos parlamentarios de la mayoría política), que es manifiestamente contraria a la Constitución y, consecuentemente, al principio de jerarquía normativa y al Estado de Derecho.

IV. Conclusión.

En razón a todos los argumentos expuestos, planteada la cuestión por iniciativa del Gobierno, ofrecemos la que creemos mejor entre las opciones disponibles: una redacción exigente en términos de técnica legislativa y de correcta ubicación sistemática de este precepto en la arquitectura constitucional, y coherente con la dignidad de las personas con discapacidad y con el bien común, cuya defensa y promoción son el propósito principal de nuestra fuerza política.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 22

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes enmiendas al Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 2022.—**Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

ENMIENDA NÚM. 8

**Grupo Parlamentario Popular
en el Congreso**

De modificación.

Precepto que se modifica:

Exposición de motivos

Texto que se propone:

Se propone la modificación del penúltimo párrafo del apartado I, del siguiente tenor:

«[...]

En el contexto descrito, resulta patente que la redacción original del artículo 49 de la Constitución Española de 1978, que plasmó el compromiso del constituyente con los derechos y libertades de las personas con discapacidad, precisa de una actualización en cuanto a su lenguaje ~~y contenido~~. ~~Por un lado~~. La terminología que emplea no refleja ya los valores que inspiran la protección de este colectivo, tanto en el ámbito nacional como internacional. ~~Por otro, su contenido se basa en una concepción médico-rehabilitadora de la discapacidad, coherente en el momento de su redacción, pero hoy completamente superada por un modelo social de corte igualitario.~~

[...].»

JUSTIFICACIÓN

Mejora técnica.

ENMIENDA NÚM. 9

**Grupo Parlamentario Popular
en el Congreso**

De modificación.

Precepto que se modifica:

Exposición de motivos

Texto que se propone:

Se propone la supresión de los apartados II, III, IV, V, VI, VII y VIII

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 23

JUSTIFICACIÓN

Mejora técnica.

ENMIENDA NÚM. 10

**Grupo Parlamentario Popular
en el Congreso**

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución.

Texto que se propone:

«Artículo 49.

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de **las personas con discapacidad**, a **las** que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.»

JUSTIFICACIÓN

Mejora técnica.

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes enmiendas al Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 2022.—**Aitor Esteban Bravo**, Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV).

ENMIENDA NÚM. 11

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución.

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Uno, que modifica el artículo 2 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 24

«Apartado Uno. El Artículo 2 de la Constitución Española queda redactado en los siguientes términos:

~~“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las~~
naciones nacionalidades~~y regiones que la integran~~ **el Estado** y la solidaridad entre todas ellas.”»

JUSTIFICACIÓN

El encaje del pueblo vasco en el sistema constitucional sigue siendo una cuestión pendiente. El referéndum constitucional de 1978 tuvo una participación de menos de la mitad del censo y fue ratificada por menos del 35% del mismo, resultado al que no es ajeno, entre otras razones, el hecho de que la propuesta original de articular una relación basada en los derechos históricos fuera cercenada en su contenido durante su tramitación parlamentaria.

La aceptación del régimen de autonomía, tal y como señala expresamente la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika, no implicó renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia.

En 1990 el Parlamento Vasco aprobó una resolución proclamando el derecho de autodeterminación para el pueblo vasco afirmándose su derecho a decidir libre y democráticamente su futuro. Si se desea encontrar una fórmula de articulación amable y duradera de la realidad vasca en el conjunto del Estado, el marco constitucional no puede ni debe ser concebido en pleno siglo XXI como un cerco jurídico que limite la expresión democrática y anule la voluntad libremente expresada por la ciudadanía vasca. Ese es precisamente el mayor obstáculo para encontrar soluciones duraderas. En el convencimiento de que es posible habilitar una relación solidaria y armónica, se presenta la siguiente enmienda.

ENMIENDA NÚM. 12

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución.

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Dos, que modifica el apartado 1 del artículo 8 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

«Apartado Dos. Se modifica el apartado 1 del artículo 8 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

~~“1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional~~ **en los términos del artículo 97.”»**

JUSTIFICACIÓN

No corresponde a las fuerzas armadas garantizar el ordenamiento constitucional ni la integridad territorial en una democracia donde ambas cosas se tutelan por los tribunales de justicia.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 25

ENMIENDA NÚM. 13

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se numera el texto de la iniciativa, artículo 49, como apartado **Tres**, quedando el precepto como sigue:

«1. **Las personas con discapacidad ejercen los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva. Se regulará la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.**

2. (igual).

3. **Supresión.**

4. **Supresión».**

JUSTIFICACIÓN

La contenida en el Informe del Consejo de Estado.

ENMIENDA NÚM. 14

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Cuatro, que modifica el apartado 3 del artículo 56 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

«**Apartado Cuatro. Se modifica el apartado 3 del artículo 56 de la Constitución Española, quedando redactado como sigue:**

“3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad **cuando sus actos tengan relación con las funciones institucionales de la Jefatura del Estado**. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 65.”»

JUSTIFICACIÓN

La inviolabilidad de la persona que ostenta la Corona únicamente debe circunscribirse a los actos que realice en representación de dicha Institución y no puede extenderse a sus actos privados. En definitiva, en sus actos privados la persona que ostenta la Corona está en la misma posición ante la ley que el resto de la ciudadanía española.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 26

ENMIENDA NÚM. 15

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Cinco, que modifica el apartado 5 del artículo 117 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

«Apartado Cinco. Se modifica el apartado 5 del artículo 117 de la Constitución Española, quedando redactado como sigue:

“5. El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.”»

JUSTIFICACIÓN

Debe adecuarse el poder judicial a la estructura descentralizada que postula la Constitución y en la que ya se han subsumido tanto el poder ejecutivo como el legislativo a través de su reflejo en las Comunidades Autónomas. Queda, por tanto, que también el Poder Judicial sea un poder descentralizado y con reflejo en las Comunidades Autónomas.

ENMIENDA NÚM. 16

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Seis, que modifica el artículo 149 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

«Apartado Seis. Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 149 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

“[...]”
4. Las bases en las distintas materias competencia del Estado a las que se refiere el apartado 1 del presente artículo se articularán como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley; correspondiendo a las Comunidades Autónomas, en función de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de aquellas bases.”»

JUSTIFICACIÓN

Mejorar el reparto competencial.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 27

ENMIENDA NÚM. 17

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Siete, que suprime el artículo 155 de la Constitución Española.

JUSTIFICACIÓN

Para los fines pretendidos en el artículo 155 son suficientes los mecanismos ordinarios de respuesta contemplados en la Constitución Española.

ENMIENDA NÚM. 18

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Ocho, que modifica el apartado 2 del artículo 161 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

«Apartado Ocho. Se modifica el apartado 2 del artículo 161 de la Constitución Española, con el siguiente texto:

“2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. ~~La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.”»~~

JUSTIFICACIÓN

La presunción de legitimidad de las leyes, estatales y autonómicas, que consagra la propia Constitución implica que, estas últimas, no puedan ser suspendidas de forma automática cuando son objeto de impugnación por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional. El privilegio de la justiciabilidad de la ley autonómica ha de ser idéntico al que se predica de la ley estatal pues ambas son manifestaciones directas del principio democrático, de la voluntad popular libremente formada en el seno de las Cámaras representativas. Por último, este mecanismo resulta totalmente disfuncional para un desarrollo adecuado del modelo territorial basado en el reconocimiento de una verdadera autonomía de las diversas comunidades políticas existentes en el Estado.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 28

ENMIENDA NÚM. 19

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Nueve, que añade una Disposición adicional a la Constitución Española, con el siguiente texto:

«Nueve. Se añade una Disposición adicional XXX. Cláusula de salvaguarda de las materias propias forales.

1. En el marco de la Disposición adicional primera de la Constitución, tienen carácter concertado las materias propias forales cuya actualización se lleva a cabo en el Estatuto de Autonomía con carácter general, o en otras normas con la misma finalidad.

2. La legislación y resto de normativa estatal, en materias propias de régimen foral se aplicará de conformidad con las especificidades acordadas en el seno de una Comisión Mixta de Concierto Político.

La Comisión se reunirá a petición de cualquiera de las partes, con carácter perceptivo y previo a la aprobación de la legislación y resto de normativa del Estado.»

JUSTIFICACIÓN

Mejorar la garantía institucional de los Derechos Históricos.

ENMIENDA NÚM. 20

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Diez, que añade una Disposición adicional a la Constitución Española, con el siguiente texto:

«Apartado Diez. Se añade una nueva Disposición adicional con el siguiente texto:

“Disposición adicional XXX. Junta Arbitral entre la Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi y el Estado.

1. Los conflictos de competencia entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi y el Estado, tras la aprobación y publicación de la correspondiente disposición, resolución o actuación administrativa, cuando afecte a las materias propias serán planteadas ante una Junta Arbitral que resolverá conforme a derecho, teniendo sus acuerdos carácter ejecutivo.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 29

2. La Junta Arbitral estará formada por un número igual de miembros designados por las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi y el Estado, siendo su composición y funcionamiento establecido conforme a la naturaleza pactada del régimen foral, formalizándose de acuerdo con la disposición que corresponda.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de las acciones que correspondan ante la jurisdicción constitucional y ordinaria.

4. Las leyes del Parlamento Vasco y las Normas Forales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos dictadas en el ejercicio de sus competencias se someterán solamente al control de una Sala Foral del Tribunal Constitucional, compuesta por cuatro Vocales, dos de ellos de entre magistrados del Tribunal Constitucional, y otros dos, exclusivamente a estos efectos, a propuesta, respectivamente, del Parlamento Vasco y del Parlamento de Navarra.”»

JUSTIFICACIÓN

Mejorar la garantía institucional de los Derechos Históricos.

ENMIENDA NÚM. 21

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

De modificación.

Precepto que se modifica:

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

Texto que se propone:

Se propone la adición de un apartado Doce, que añade una Disposición adicional a la Constitución Española, con el siguiente texto:

«Apartado Doce. Se añade una nueva Disposición adicional con el siguiente texto:

“Disposición adicional.

La plena realización de los Derechos Históricos del pueblo vasco, como manifestación institucional de su autogobierno, se exterioriza a través del derecho a decidir de su ciudadanía, libre y democráticamente representada, siendo su ejercicio pactado con el Estado.”»

JUSTIFICACIÓN

El encaje del pueblo vasco en el sistema constitucional sigue siendo una cuestión pendiente. El referéndum constitucional de 1978 tuvo una participación de menos de la mitad del censo y fue ratificada por menos del 35% del mismo, Resultado al que no es ajeno, entre otras razones, el hecho de que la propuesta original de articular una relación basada en los derechos históricos fuera cercenada en su contenido durante su tramitación parlamentaria.

La aceptación del régimen de autonomía, tal y como señala expresamente la Disposición Adicional del Estatuto de Gernika, no implicó renuncia del pueblo vasco a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia.

En 1990 el Parlamento Vasco aprobó una resolución proclamando el derecho de autodeterminación para el pueblo vasco afirmándose su derecho a decidir libre y democráticamente su futuro. Si se desea encontrar una fórmula de articulación amable y duradera de la realidad vasca en el conjunto del Estado, el marco constitucional no puede ni debe ser concebido en pleno siglo XXI como un cercado jurídico que

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 30

limite la expresión democrática y anule la voluntad libremente expresada por la ciudadanía vasca. Ese es precisamente el mayor obstáculo para encontrar soluciones duraderas. En el convencimiento de que es posible habilitar una relación solidaria y armónica, se presenta la siguiente enmienda.

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario Plural, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes enmiendas al Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 2022.—**Josep Pagès i Massó**, Diputado del Grupo Parlamentario Plural [JxCat-JUNTS (Junts)] y **Míriam Nogueras i Camero**, Portavoz del Grupo Parlamentario Plural.

ENMIENDA NÚM. 22

Josep Pagès i Massó
(Grupo Parlamentario Plural)

De adición.

Precepto que se añade:

Disposición adicional nueva

Texto que se propone:

«Se modifica el artículo 117 de la Constitución, quedando redactado como sigue:

“Por ley orgánica se regulará el ejercicio del derecho de gracia mediante el indulto y la amnistía.”»

JUSTIFICACIÓN

La amnistía es una forma de ejercicio del derecho de gracia. Debe preverse constitucionalmente que el derecho de gracia incluye tanto el indulto como la amnistía.

La necesidad del reconocimiento explícito en sede constitucional de las leyes de amnistía es imprescindible para superar una determinada interpretación de la Constitución que bloquea incluso la mera tramitación de las leyes de amnistía.

Este bloqueo se puso de manifiesto con la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados el 16 de marzo de 2021 de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía y Resolución del conflicto político entre Catalunya y el Estado español, que tenía como objetivo amnistiar todos los actos con intencionalidad política vinculados con la lucha democrática por la autodeterminación de Catalunya.

Esta iniciativa ya recogía los argumentos admitidos por la doctrina mayoritaria sobre la constitucionalidad de la amnistía en el marco constitucional: a) el silencio constitucional debe interpretarse como una ausencia específica de prohibición, b) existencia de antecedentes en la historia constitucional (muy especialmente, Segunda República y Ley de Amnistía de 1977), c) el reconocimiento genérico del artículo 62 del derecho de gracia incluye la amnistía (según este artículo corresponde al Rey «ejercer el derecho de gracia de acuerdo con la ley, que no podrá autorizar indultos generales»), y d) reconocimiento de la posibilidad de la amnistía por la jurisprudencia constitucional, penal, y por el artículo 666 LECrim como causa de extinción de la responsabilidad penal. Finalmente, e) la amnistía debe sujetarse a una

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

serie de requisitos, lo más importante es que debe ser concedida por ley, que regulará estrictamente los supuestos y consecuencias jurídicas.

No obstante lo anterior, la Mesa del Congreso de los Diputados inadmitió a trámite la iniciativa legislativa de amnistía identificando erróneamente la amnistía con los indultos generales, expresamente prohibidos por la Constitución, con el argumento de que «de un examen liminar se desprende que la misma, al suponer la concesión de indulto general que afecta a una pluralidad de sujetos condenados por sentencia firme, entraría en contradicción palmaria y evidente como lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales».

Contra esta inadmisión a trámite, los grupos parlamentarios afectados presentaron una solicitud de reconsideración que no fue aceptada.

En cualquier caso, lo cierto es que la estricta literalidad del artículo 62 i) de la Constitución debe dejar de servir de excusa para forzar una identificación de amnistía con los indultos generales y así impedir la tramitación de leyes de amnistía.

Para resolver este bloqueo, atendiendo a que la amnistía es una de las manifestaciones del derecho de gracia, pero que el actual redactado del artículo 62 i) de la Constitución puede ser forzado para facilitar una lectura literal contraria al espíritu de la propia constitución en el sentido de identificar amnistía con indultos generales, procede reconocer específicamente en sede constitucional la posibilidad de que se puedan aprobar leyes de amnistía.

Cabe decir que esta previsión no es incompatible con la prohibición de los indultos generales, ya que los indultos fundamentan la gracia en razones personales y por tanto es lógico que no se extiendan a una generalidad de personas, mientras que las amnistías la fundamentan en motivos políticos, y necesariamente, por su naturaleza, deben tener como beneficiarios una pluralidad de personas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que amnistía es un asunto penal. Por tanto, debe ser mantenerse como competencia del Estado (artículo 149.6 CE) y la aprobación de las amnistías debe corresponder a las Cortes Generales. En cuanto al tipo legislativo, en la medida en que se trata de un asunto penal y, en consecuencia, afecta a los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 81 CE, debe tener carácter orgánico.

Finalmente, en cuanto al asiento sistemático, la Constitución únicamente menciona el derecho de gracia al artículo 62 cuando lo sitúa en el listado de competencias que formalmente corresponde ejercer al Rey. Lo relevante aquí es que este ejercicio la Constitución prevé que debe hacerse «con arreglo a la ley».

Atendiendo a que el derecho de gracia, en sus diversas manifestaciones, está intrínsecamente relacionado con el desarrollo de procedimientos judiciales, muy especialmente de tipo penal, la previsión en cuestión debe ubicarse en el Título IV de la Constitución, «Del Poder Judicial», título que por otro lado no está entre las partes de la constitución protegidas por el procedimiento de reforma agravado previsto en el artículo 168 CE.

Y dentro del Título IV, debe tenerse en cuenta que el derecho de gracia se ejerce, tanto por la vía del indulto como por la vía de la amnistía, para exonerar la punibilidad de unos hechos (el cumplimiento de las sentencias) pero también para exonerar unos hechos de ser enjuiciados.

Por ello, la previsión constitucional tiene su asentamiento sistemático más adecuado no en el artículo 118 CE, en lo referente al cumplimiento de las sentencias, sino en el artículo 117, que encabeza el Título IV, que recoge los principios generales referentes al Poder Judicial pero también cuestiones concretas, que no se ubican en otros artículos del Título, como su apartado 6º que contiene la prohibición de los Tribunales de excepción.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 32

ENMIENDA NÚM. 23

Josep Pagès i Massó
(Grupo Parlamentario Plural)

De adición.

Precepto que se añade:

Disposición adicional nueva

Texto que se propone:

«Se añade un apartado 4 al artículo 122 de la Constitución, que queda redactado de la siguiente forma:

“4. Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial cesarán en todas sus funciones una vez haya finalizado el mandato de cinco años para el que fueron nombrados, dejando de ser de aplicación todas las prerrogativas inherentes al cargo, incluido todo tipo de retribución.

Mientras no hayan asumido su cargo los nuevos Vocales, tres de los miembros salientes desempeñarán las funciones estrictamente administrativas y sancionadoras del Consejo General del Poder Judicial, sin que en ningún caso pueda proponer nombramiento alguno, ser oído por el Gobierno antes del nombramiento del Fiscal General del Estado, interponer el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, emitir informe en los expedientes de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, ni tampoco elaborar los informes sobre los anteproyectos de ley y disposiciones generales.”»

JUSTIFICACIÓN

El actual bloqueo en la renovación de diversos órganos constitucionales debe ser afrontado con responsabilidad democrática y respeto al Estado de Derecho como principio constitucional fundamental, que incluye, a su vez, el principio de la división de poderes.

El bloqueo en la renovación del Consejo General del Poder Judicial, debido a diversos factores (entre los cuales la alteración del escenario político y la desaparición del bipartidismo, el corporativismo en la judicatura y la politización de la justicia -con su correlato lógico, la judicialización de la política-) es un caso evidente de fracaso institucional.

Para resolver esta situación de fracaso institucional, desincentivar el bloqueo a la renovación y forzar la salida de las situaciones de interinidad cuando estas se produzcan, una vez constatado el clamoroso fracaso de los sucesivos intentos de reforma legislativa, procede modificar directamente la Constitución y prever en sede constitucional el cese inmediato en todas sus funciones de todos sus miembros si el día de la sesión constitutiva del nuevo Consejo General del Poder Judicial no hubiere alguna de las Cámaras procedido aún a la elección de los Vocales cuya designación le corresponda, siempre que haya finalizado el mandato de cinco años establecido en el artículo 122.3 de la Constitución. Las prerrogativas inherentes de los miembros del Consejo dejaran de ser de aplicación a los miembros cesados. Esta previsión se acompaña de una regulación para las funciones estrictamente administrativas y sancionadoras.

Como obvio, la falta de acuerdo entre los dos principales partidos políticos del Estado, sumada a la ineffectividad de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, que mediante la introducción en la Ley Orgánica del Poder Judicial de un nuevo artículo 570 bis restringía las facultades atribuidas al Consejo General del Poder Judicial en funciones para forzar su renovación, ha generado una situación de interinidad extraordinariamente crítica, que pone en evidencia la falta del más mínimo sentido de responsabilidad democrática de los actores implicados y supone una vulneración no ya del espíritu, sino de la literalidad misma de las previsiones constitucionales. Una situación que ninguna reforma legislativa permite asegurar que no se repita en el futuro.

El Consejo General del Poder Judicial, en funciones desde hace casi cuatro años, y que por tanto carece de toda legitimidad democrática, no sólo ha continuado ejerciendo sus competencias, marcando el

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 33

rumbo de la administración de justicia cuando ya no le correspondía, sino que ha desplegado una agenda política propia, poniendo en cuestión la actuación de otros poderes del Estado.

La regulación vigente, que permite la continuidad indefinida de los miembros del órgano en funciones y posibilita que se impida su renovación de acuerdo con las nuevas mayorías parlamentarias, ha agudizado su politización y puesto en evidencia la nula capacidad de sus miembros para autorrestringirse ante las iniciativas, propias o emanadas de los partidos políticos o de otros poderes políticos del Estado, que conllevan descender a la arena política.

Finalmente, cabe recordar que la situación de bloqueo no solo afecta a la calidad democrática de las instituciones del Estado, sino también, muy particularmente, a la legitimidad de quienes ostentan los cargos no renovados más allá de la caducidad de sus respectivos mandatos, transformándose en poderes autónomos cuyas resoluciones adolecen de la falta de legitimidad de los que las acuerdan.

El gobierno de los jueces, cuando se encuentra en funciones por haberse superado el plazo máximo de mandato sin que se haya producido la debida renovación de sus miembros, no puede continuar igual que el que actúa en período de normal funcionamiento.

Urge por tanto resolver en sede constitucional la cuestión el Consejo General del Poder Judicial en funciones, de forma que se impida que tal situación pueda prolongarse en el tiempo. Esto es coherente con la naturaleza constitucional del Consejo General del Poder Judicial, puesto que el Poder Judicial no es un órgano perteneciente al Poder Judicial, sino una institución que la Constitución optó por establecer como una garantía más para reforzar la independencia e imparcialidad de los jueces, a la que atribuyó determinadas competencias para que estas no sean ejercidas por el Gobierno, sin que esto implique que los jueces dispongan de ningún tipo de autogobierno político.

La Constitución española establece, en su artículo 122.3, la duración del mandato de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y, en el apartado 2 del mismo artículo hace una remisión expresa a una Ley Orgánica para la regulación de su estatuto, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.

La simple limitación de las facultades del Consejo General del Poder Judicial intentada con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, no sólo ha resultado insuficiente para revertir la situación de bloqueo, sino que incluso se ha demostrado contraproducente, como ha dejado patente la reciente aprobación, en un ejercicio de discutible coherencia legislativa, de la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, que excepcionaba la anterior permitiendo la designación por el órgano en funciones de los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde por imperativo constitucional.

Se hace por tanto necesario abordar medidas de mayor calado que, sin afectar a la independencia judicial ni a la autonomía de dicho órgano constitucional, permitan dar respuesta a una prolongada situación de bloqueo, con todas las consecuencias que ello conlleva.

ENMIENDA NÚM. 24

Josep Pagès i Massó
(Grupo Parlamentario Plural)

De adición.

Precepto que se añade:

Disposición adicional nueva

Texto que se propone:

«Se modifica el apartado 2 del artículo 136 de la Constitución, que queda redactado de la siguiente forma:

“2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por este.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 34

El Tribunal de Cuentas, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación del Tribunal de Cuentas.”»

JUSTIFICACIÓN

La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, un órgano formado por legos en derecho y externo al Poder Judicial, debe ser reintegrada en su totalidad en el Poder Judicial.

De acuerdo con el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, relativo al derecho a un proceso equitativo tanto en su vertiente de derecho a un tribunal independiente como en su vertiente de acceso a la jurisdicción, y en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se suprime la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas puede ejercer una potestad jurisdiccional, y así mismo se prevé que las resoluciones del Tribunal de Cuentas serán revisables por los órganos del Poder Judicial.

De esta forma, se consigue una mayor adecuación de este órgano constitucional no sólo a los principios constitucionales básicos del Estado de Derecho de división de poderes y de sometimiento de la actuación de estos al control judicial, sino también a la reciente jurisprudencia europea sobre el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, relativo al derecho a un proceso equitativo. Este artículo ha sido interpretado en el sentido de que las resoluciones de los órganos administrativos, y por extensión, de todos los poderes del Estado que no ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad, deben poder ser recurridas en ejercicio de un derecho de recurso ante un órgano judicial que sí las ofrezca (TEDH, *Albert y Le Compte c. Bélgica*, núm. 7299/75 y 7496/76, 10 de febrero de 2013, entre otras en el mismo sentido).

La literalidad actual del artículo 136 ha abierto la puerta a una legislación orgánica y ordinaria (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas —LOTCU— y Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU) que lejos de limitar las capacidades jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, le otorgó la denominada «jurisdicción contable» de forma «exclusiva y plena» (artículo 17 de la LOTCU), dando lugar a una auténtica jurisdicción especial ya que sus resoluciones no son susceptibles de revisión plena ante el Poder Judicial.

La atribución del enjuiciamiento contable al Tribunal de Cuentas pone en cuestión los principios básicos del Poder Judicial de independencia, exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y unidad jurisdiccional contenidos en el artículo 117 de la Constitución, ya que el Tribunal de Cuentas orgánicamente no se incardina en el Poder Judicial (sino que depende de las Cortes Generales) y sus miembros son ajenos a él (los «Consejeros de Cuentas» no son jueces ni magistrados y ni tan siquiera deben tener formación jurídica).

Y lo que es aún más grave, la actividad judicial del Tribunal de Cuentas queda fuera de un control judicial pleno por parte Poder Judicial, puesto que al tener atribuida la primera y la segunda instancia judiciales, sus resoluciones solo son recurribles ante el Tribunal Supremo en los supuestos estrictamente tasados en la propia legislación de desarrollo de los recursos de revisión y casación (dejando al margen, obviamente, el recurso extraordinario y especial de amparo ante el Tribunal Constitucional, un órgano de carácter jurisdiccional pero externo al Poder Judicial).

Debe evitarse directamente mediante reforma constitucional que la regulación de la jurisdicción pueda llegar a incumplir con los mínimos requisitos en relación al derecho a un proceso debido en su vertiente de derecho a una jurisdicción independiente, puesto que se pone de forma «exclusiva y plena» en manos de un Tribunal de Cuentas no independiente según su propia definición constitucional, y formado por unos Consejeros de Cuentas designados entre profesionales (no necesariamente juristas) por las Cortes Generales para un período de nueve años, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

Este sistema de nombramiento es coherente con la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas como órgano que depende directamente de las Cortes Generales y que ejerce sus funciones por delegación de ellas, pero a su vez confirma que no estamos ante un órgano que pueda acoger una función jurisdiccional no sujeta a revisión plena por parte del Poder Judicial sin provocar una grave disfunción constitucional.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 35

La dependencia del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales se manifiesta, además, en dos cuestiones que chocan con el requisito consubstancial que debe predicarse de todo órgano que ejerza funciones jurisdiccionales: la remisión de un informe anual a las Cortes Generales, y sobre todo, el hecho de que sus miembros deben responder disciplinariamente ante la cámara que los elige. Difícilmente se puede predicar la independencia de un órgano que debe, con una periodicidad anual, rendir cuentas ante el órgano del que constitucionalmente depende, y menos aún, de un órgano cuyos miembros, los Consejeros de Cuentas, responden disciplinariamente ante las Cortes Generales que los nombra (así lo establece la propia normativa reguladora del Tribunal de Cuentas, y no puede ser de otra forma si se atiende al sistema de nombramiento por las Cámaras, consecuencia a su vez de la dependencia orgánica del Tribunal de Cuentas establecida por la Constitución).

Además, debe resolverse la anómala situación de que el Gobierno pueda excluir de los informes que anualmente remite a las instituciones europeas de control de la Justicia española (Grupo GRECO del Consejo de Europa de Estados Contra la Corrupción) la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, con lo que las instituciones europeas desconocen que en el Reino de España existe un órgano llamado Tribunal de Cuentas que desarrolla una actividad plenamente judicial sin formar parte del Poder Judicial, sin estar tan siquiera compuesto por juristas, y lo que es aún más grave, sin posibilidad de recurso sustantivo ante un verdadero órgano judicial, en clara vulneración del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en su vertiente de acceso a una jurisdicción independiente.

Por otra parte, la eliminación de la función jurisdiccional evita que en un solo órgano se concentre la fase administrativa de fiscalización de cuentas (la función fiscalizadora atribuida a la Sección de Fiscalización) y, a la vez, la fase judicial (el enjuiciamiento contable atribuido a la Sección de Enjuiciamiento).

En relación al derecho de acceso a la jurisdicción (la segunda vertiente del derecho a un proceso equitativo del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), la jurisprudencia europea requiere que las resoluciones de todos los poderes del Estado que no ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad, como es el caso del Tribunal de Cuentas, puedan ser recurridas en ejercicio de un derecho de recurso ante un órgano judicial que sí las ofrezca (TEDH, *Albert y Le Compte c. Bélgica*, núm. 7299/75 y 7496/76, 10 de febrero de 2013, entre otras en el mismo sentido).

La reforma propuesta permite cumplir este requisito, ya que toda la actividad del Tribunal de Cuentas pasará a ser exclusivamente de naturaleza administrativa y estará sujeta a una verdadera revisión judicial.

Desde el punto de vista del derecho constitucional, la supresión de una jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas es congruente con el principio básico del Estado de Derecho contenido en la Constitución.

La llamada jurisdicción contable cuestiona, en primer lugar, la independencia del poder judicial (artículo 117.1 de la Constitución) y sus necesarios corolarios, la inamovilidad de Jueces y Magistrados (artículo 117.2), la exclusividad de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (artículo 117.3), la prohibición de realizar otras funciones que las propias de la potestad jurisdiccional (artículo 117.4), la unidad jurisdiccional (artículo 117.5) y la prohibición de los tribunales de excepción (artículo 117.6).

En segundo lugar, es congruente con el principio de sujeción de los poderes públicos al Derecho (art. 9.1 de la Constitución) y el consiguiente sometimiento de la actuación de la administración y de los poderes públicos al control judicial (artículo 106.1 de la Constitución) y el derecho de la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución).

El derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución) en su vertiente de acceso a la jurisdicción, puesto en relación con el artículo 106.1 de la Constitución, exige que toda actuación administrativa pueda ser sometida a la ley y al Derecho, y esto conlleva que no puedan existir ámbitos de actividad de los poderes públicos inmunes a un verdadero, pleno y sustantivo control judicial.

Y desde una perspectiva de derecho internacional y europeo, la supresión de la función jurisdiccional acerca el Tribunal de Cuentas a los estándares establecidos por el Consejo de Europa a través del Grupo GRECO de independencia judicial para evitar la corrupción, acogidos por la jurisprudencia tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en su interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). En efecto, la interpretación jurisprudencial actual del derecho a un proceso equitativo prohíbe tanto la existencia de jurisdicciones especiales ajenas al poder judicial -más aún si están compuestas por legos en derecho-

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 36

como que los tribunales deban rendir cuentas ante cualquier otro Poder y ante el cual sus componentes respondan.

En concreto, el artículo 6 del CEDH, referente al derecho a un proceso equitativo, de acuerdo con abundante jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, exige, en su vertiente de derecho a un tribunal independiente, para la consideración de institución judicial independiente e imparcial, no solo el cumplimiento de requisitos de garantía sustantivos y procesales, sino también de tipo orgánico, en concreto, que sus miembros no respondan ni ante el Ejecutivo ni ante el Legislativo.

Y desde la vertiente de acceso a la jurisdicción, la jurisprudencia europea considera que el artículo 6 del CEDH conlleva necesariamente la exigencia de que las resoluciones de los órganos administrativos, y por extensión, de todos los poderes del Estado que no ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad, deben poder ser recurridas ante un órgano judicial que sí las ofrezca (STEDH, *Albert y Le Compte c. Bélgica*, núm. 7299/75 y 7496/76, 10 de febrero de 2013, entre otras en el mismo sentido).

La previsión de una jurisdicción contable se aleja de la consolidada interpretación jurisprudencial del derecho a un proceso equitativo contenido en el artículo 6 del CEDH tanto en su vertiente de independencia judicial como en su vertiente de acceso a la jurisdicción, puesto que el recurso judicial contra las sentencias y las otras resoluciones que dicta está restringido a los supuestos estrictamente tasados de la casación y la revisión ante el Tribunal Supremo, sin que puedan considerarse estos ni un recurso que cumpla con el derecho de acceso a la jurisdicción, ni una segunda instancia judicial que permita garantizar el derecho de los ciudadanos a que las resoluciones que les afectan en sus derechos e intereses estén sometidas a un control sustantivo del Poder Judicial.

Por todo lo anterior, procede la supresión de la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas.

ENMIENDA NÚM. 25

Josep Pagès i Massó
(Grupo Parlamentario Plural)

De adición.

Precepto que se añade:

Disposición adicional nueva

Texto que se propone:

«Se modifica el artículo 161 de la Constitución, que queda redactado de la siguiente forma:

“Artículo 161.

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a esta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de estas entre sí.

d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.

3. De acuerdo con el principio de inviolabilidad parlamentaria, se prohíbe al Tribunal Constitucional la remisión de mandatos en ejecución de sus resoluciones a los parlamentarios estatales o autonómicos. Tampoco podrán hacerlo los jueces y tribunales ordinarios.»»

JUSTIFICACIÓN

La inviolabilidad del parlamento es deudora del carácter de su legitimidad democrática directa, que lo hace o lo convierte en un órgano inviolable en su función, no existiendo ninguna jurisdicción que se le imponga.

La inviolabilidad de los parlamentos es una condición *sine qua non* de la misma idea o institución parlamentaria. Sin la inviolabilidad parlamentaria no se está en un sistema que garantice la separación de poderes. Esta separación de poderes requiere la independencia judicial pero también y muy especialmente la inviolabilidad del parlamento. De hecho, el poder ejecutivo y los jueces están sometidos al principio de legalidad, lo que significa una primacía del parlamento ya que es la ley la que determina las potestades del ejecutivo y es la ley la que determina el alcance de la jurisdicción de los tribunales, incluida la potestad de ejecución de sus resoluciones.

Esta primacía parlamentaria se produce también frente al Tribunal Constitucional. Tampoco su jurisdicción puede condicionar el funcionamiento del parlamento como tal si no se quiere vulnerar el principio constitucional básico de la división de poderes.

La jurisdicción constitucional por tanto no puede apartarse de la concepción inicial del Tribunal Constitucional como legislador negativo que declara inconstitucionales las leyes, siendo la publicación de sus sentencias la que produce los efectos de eliminación de la ley inconstitucional.

Por tanto, no puede haber interferencia jurisdiccional alguna en el ejercicio de la función parlamentaria por excelencia, como es el procedimiento legislativo de elaboración y aprobación de las leyes, ni tampoco en el ejercicio de sus otras funciones.

No obstante, a pesar de que la inviolabilidad de las cámaras está establecida en la Constitución en los Estatutos de Autonomía, los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional, han venido confundiendo la inviolabilidad de las cámaras con la de los parlamentarios.

De acuerdo con los principios expresados anteriormente, y para revertir el erróneo camino emprendido por la STC 184/2021 (Recurso de amparo 1611-2020. Promovido por doña Carme Forcadell Lluís respecto de la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que la condenó por un delito de sedición, interpuesto por vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a un proceso con todas las garantías (imparcialidad judicial), al juez imparcial y ordinario predeterminado por la ley, a la presunción de inocencia, a la legalidad penal; derecho a la igualdad; libertades de reunión, expresión e ideológica), debe establecerse claramente que los efectos de las sentencias se agotan con su publicación de acuerdo con su carácter meramente declarativo, sin que en ningún lugar puedan extenderse hasta justificar la existencia de mandatos dirigidos a las Mesas de los parlamentos, a sus miembros, o incluso a todos los miembros de la asamblea legislativa de que se trate. De esta forma, no existirán mandatos ni posibilidad de desobedecerlos, con los consiguientes procesamientos penales de parlamentarios. Tampoco será posible obviamente que estos mandatos los haga valer la jurisdicción ordinaria para perseguir penalmente a los parlamentarios.

Siendo la jurisdicción constitucional rogada y a la vista también de las experiencias constitucionales acaecidas, debe, por tanto, en sede constitucional, prohibirse explícitamente que una norma legal habilite al Tribunal Constitucional para remitir mandatos a los parlamentarios estatales o autonómicos, o que lo haga un órgano judicial en ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional.

De este modo se acabará con la práctica impropia de que el Tribunal Constitucional remita mandatos a la Mesa de Parlamentos autonómicos o de las cámaras estatales prohibiendo debates legislativos o de otro tipo, así como la adopción de todo tipo de acuerdos, dejando de interferir definitivamente en las funciones propias del poder legislativo, sea este el estatal o el autonómico.

En segundo lugar, se elimina la posibilidad de que la impugnación del Gobierno de disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas produzca la suspensión de la disposición o resolución recurrida. Esta previsión no tiene sentido en un sistema autonómica donde las Comunidades Autónomas tienen la consideración de Estado y menos aún, si se tiene en cuenta que el poder legislativo autonómico no está en relación de supeditación jerárquica con el estatal, sino que se

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 38

relacionan en plano de igualdad a través de la distribución competencial fijada en el bloque de la constitucionalidad, formado por la Constitución y los Estatutos. Se termina con un desequilibrio, con un privilegio procesal incoherente con el marco constitucional en relación con el Estado de las Autonomías.

A la Mesa de la Comisión Constitucional

El Grupo Parlamentario Ciudadanos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta las siguientes enmiendas al Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de diciembre de 2022.—**Edmundo Bal Francés**, Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

ENMIENDA NÚM. 26

Grupo Parlamentario Ciudadanos

De modificación.

Precepto que se modifica:

Al título del Proyecto de Reforma Constitucional

Texto que se propone:

«Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.»

JUSTIFICACIÓN

Mejora técnica, en coherencia con el resto de enmiendas.

ENMIENDA NÚM. 27

Grupo Parlamentario Ciudadanos

De modificación.

Precepto que se modifica:

Apartados nuevos

Texto que se propone:

«(Nuevo) El preámbulo de la Constitución Española queda redactado en los siguientes términos:

“PREÁMBULO

La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 39

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

Establecer una sociedad democrática avanzada, y

Colaborar **en el proyecto de integración europea** y en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente

CONSTITUCIÓN.”»

JUSTIFICACIÓN

En línea con la opinión del Consejo de Estado y la formulación de diversas constituciones europeas, estimamos que la participación de España en el proyecto de integración europea tiene la suficiente entidad histórica, presente durante todo nuestro régimen constitucional, como para ser incluida entre las manifestaciones de voluntad proclamadas en uso de su soberanía.

ENMIENDA NÚM. 28

Grupo Parlamentario Ciudadanos

De modificación.

Precepto que se modifica:

Apartados nuevos

Texto que se propone:

«(Nuevo). El artículo 68 de la Constitución Española queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 68.

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es nacional y se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional.

~~3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.~~

3. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

4. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

5. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.”»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 40

JUSTIFICACIÓN

Dotar de una mayor proporcionalidad a las elecciones al Congreso de los Diputados, acercándolo lo más posible al principio de «Una persona, un voto».

ENMIENDA NÚM. 29

Grupo Parlamentario Ciudadanos

De modificación.

Precepto que se modifica:

Apartados nuevos

Texto que se propone:

«(Nuevo). Se modifica el artículo 148 de la Constitución Española, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1.^a Organización de sus instituciones de autogobierno.

2.^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5.^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6.^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.

9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.^a Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.^a La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.^a Ferias interiores.

13.^a El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.^a La artesanía.

15.^a Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.^a Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.^a El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.^a Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.^a Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.^a Asistencia social.

~~21.^a Sanidad e higiene.~~

21.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.”»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 41

JUSTIFICACIÓN

Se eliminan las competencias en materia de sanidad de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas.

ENMIENDA NÚM. 30

Grupo Parlamentario Ciudadanos

De modificación.

Precepto que se modifica:

Apartados nuevos

Texto que se propone:

«(Nuevo). Se modifica el artículo 149 de la Constitución Española, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.^a Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.^a Relaciones internacionales.

4.^a Defensa y Fuerzas Armadas.

5.^a Administración de Justicia.

6.^a Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7.^a Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8.^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9.^a Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10.^a Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11.^a Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12.^a Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14.^a Hacienda general y Deuda del Estado.

15.^a Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16.^a **Sanidad e higiene, incluida la sanidad exterior.** Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17.^a Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa;

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 42

legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19.^a Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20.^a Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22.^a La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.^a Bases de régimen minero y energético.

26.^a Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.^a Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.^a Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.^a Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.^a Estadística para fines estatales.

32.^a Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

33.^a Educación y formación, incluida la educación superior universitaria.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.»»

JUSTIFICACIÓN

Se propone incluir las competencias de sanidad y educación como competencias exclusivas del Estado, de forma que se pueda paliar la fragmentación por cuestiones territoriales tanto del sistema sanitario como del sistema educativo de nuestro país.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie A Núm. 54-2

13 de enero de 2023

Pág. 43

ÍNDICE DE ENMIENDAS AL ARTICULADO

Al título del Proyecto de Reforma Constitucional

— Enmienda núm. 26, del G.P. Ciudadanos.

Exposición de motivos

— Enmienda núm. 6, del G.P. VOX.

— Enmienda núm. 8, del G.P. Popular en el Congreso.

— Enmienda núm. 9, del G.P. Popular en el Congreso.

Artículo único. Reforma del artículo 49 de la Constitución

— Enmienda núm. 5, del G.P. Ciudadanos.

— Enmienda núm. 13, del G.P. Vasco (EAJ-PNV).

— Enmienda núm. 7, del G.P. VOX, apartado 2.

— Enmienda núm. 10, del G.P. Popular en el Congreso, apartado 2.

Apartados nuevos

— Enmienda núm. 27, del G.P. Ciudadanos, preámbulo de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 11, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), artículo 2 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 12, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), artículo 8, apartado 1 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 14, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), artículo 56, apartado 3 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 28, del G.P. Ciudadanos, artículo 68 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 15, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), artículo 117, apartado 5 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 22, del Sr. Pagès i Massó (GPlu), artículo 117 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 23, del Sr. Pagès i Massó (GPlu), artículo 122, apartado 4 (nuevo) de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 24, del Sr. Pagès i Massó (GPlu), artículo 136, apartado 2 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 29, del G.P. Ciudadanos, artículo 148 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 16, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), artículo 149, apartado 4 (nuevo) de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 30, del G.P. Ciudadanos, artículo 149 Constitución Española.

— Enmienda núm. 17, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), artículo 155 (supresión) de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 18, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), artículo 161, apartado 2 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 25, del Sr. Pagès i Massó (GPlu), artículo 161 de la Constitución Española.

— Enmienda núm. 4, del Sr. Baldoví Roda (GPlu), disposición adicional segunda de la Constitución Española, párrafo nuevo.

— Enmienda núm. 19, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), disposición adicional nueva a la Constitución Española.

— Enmienda núm. 20, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), disposición adicional nueva a la Constitución Española.

— Enmienda núm. 21, del G.P. Vasco (EAJ-PNV), disposición adicional nueva a la Constitución Española.

Disposición final única

— Sin enmiendas.