

**Enmiendas a la Totalidad****Iniciativa: 102 / 1**

Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Plazo de enmiendas: 16/06/2021 18:00

| <u>Fecha Presentación</u> | <u>Número</u> | <u>Tipo de Enmienda</u>   | <u>Autor</u>                               | <u>Observaciones</u> |
|---------------------------|---------------|---------------------------|--|----------------------|
| 09/06/2021 16:40          | 1             | Enm. totalidad devolución | Grupo Parlamentario VOX                    |                      |
| 09/06/2021 17:38          | 2             | Enm. totalidad devolución | Grupo Parlamentario Popular en el Congreso |                      |

# VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

|  |
|--|
| SECRETARIA GENERAL<br>DEL<br>CONGRESO DE LOS DIPUTADOS<br>DIRECCIÓN COMISIONES |
| 09 JUN 2021  |
| Nº 7502  |
| ENTRADA  |

## ENMIENDA A LA TOTALIDAD DE DEVOLUCIÓN AL GOBIERNO

### 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. Número de Expediente 102/000001), por la que se postula su devolución al Gobierno.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 09 de junio de 2021.

Dña. Macarena Olona Choclán.

Portavoz Adjunta G.P. VOX.

(1)



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1.

## 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”.*

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 España<sup>1</sup>. Se culmina así el proceso iniciado con la aprobación del Anteproyecto de esta reforma el 7 de diciembre de 2018<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup>[https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20210511.aspx#Presi\\_articulo](https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20210511.aspx#Presi_articulo)

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



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1 cond.

*“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*



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

*! cont.*

*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”.*



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1 cont. **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 1992<sup>3</sup>.
- 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 presupuestaria<sup>4</sup>.

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.

<sup>3</sup> Una completa cronología de esta reforma constitucional puede encontrarse en el siguiente enlace: [https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera\\_reforma.htm](https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm)

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



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1 cont.

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



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1 cont  
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 Estado*<sup>5</sup>.

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

<sup>5</sup> [https://www.abc.es/espana/abci-consejo-estado-perturbadora-reforma-constitucional-calvo-202105241810\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-consejo-estado-perturbadora-reforma-constitucional-calvo-202105241810_noticia.html)



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1 Cont.  
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-Piñeiro [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*



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1. Ley

*humanos y por la legislación interna que desarrolla el precepto constitucional y esa normativa internacional*<sup>6 7</sup>.

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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 hizo 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%2fCO%2f2-3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fESP%2fCO%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).



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1.1.1.

("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 del Consejo de Estado dirigidas al Anteproyecto, que se resumen a continuación.

### 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 3º del Título I ("De los principios rectores de la política y social y económica"), cuyas disposiciones tienen el carácter "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 1ª, Capítulo 2º, Título I) o a la de los derechos y deberes de los ciudadanos (Sección 2ª, Capítulo 2º, Título I).



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

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..."*<sup>8</sup>.

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.

<sup>8</sup> 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"*.



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

Asimismo, este Grupo Parlamentario considera reiterativa la mención a las "condiciones de libertad e igualdad real y efectiva", en tanto que remedo 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 consumo<sup>9</sup>). 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*).

---

<sup>9</sup> 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).



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

3 cont  
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).



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

1 cont.

### 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"*



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

*de los* 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”<sup>10</sup>.

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 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

---

<sup>10</sup> 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.



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

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



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

*Send*

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* proscribela *"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



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

*de Cortes*

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.



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. (102/000001)

Madrid 9 de junio de 2021



Fdo.: Concepción GAMARRA RUIZ-CLAVIJO

PORTAVOZ

## 2. 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

2 cont

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.

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

2 cont.

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.

2 cont.

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 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*

2 cont.

*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 adecúan algunos de los delitos a la Convención Internacional

2 cont.

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 impropiamente 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 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.*

2 cont.

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.

2cont.

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.

2 cont.

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”*.

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, ésta 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

2 cont.

“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...”*.

Zent.

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.

## 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.

2 cont.

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 Maastrich 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 priorizando la 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

2 cont.

cuestión diferente de la reforma constitucional. No se ha trabajado por lógralo 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.

2 cont.

## 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.

2 cont.

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.