

LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA REFORMA DEL SUFRAGIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: ELEMENTOS PARA UN DEBATE

The parliamentary processing of the reform of the suffrage of persons with disability: Elements for debate

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER
Universidad Autónoma de Madrid
carlos.fernandeze@uam.es

Cómo citar/Citation

Fernández Esquer, C. (2019).

La tramitación parlamentaria de la reforma del sufragio de las personas con discapacidad: elementos para un debate.

IgualdadES, 1, 219-234.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.08>

(Recepción: 21/05/2019; aceptación tras revisión: 11/09/2019; publicación: 13/12/2019)

Resumen

La Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, ha modificado la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para suprimir las causas de privación del ejercicio del derecho de sufragio activo para personas declaradas incapaces y a los internados en hospital psiquiátrico. Además, ha restituido en el derecho de sufragio a 100 000 personas que habían visto limitado su derecho. En este trabajo se analiza la tramitación parlamentaria de esta reforma electoral, desde su inicio en la Asamblea de Madrid hasta su fase final en el Congreso de los Diputados y el Senado. Como elementos destacables, cabe subrayar la peculiaridad de que la iniciativa legislativa corresponda a un parlamento autonómico, así como el importante papel desempeñado por el tejido asociativo de la discapacidad a la hora de impulsar la reforma y facilitar consensos entre los partidos políticos.

Palabras clave

Tramitación parlamentaria; sufragio; derecho de voto; elecciones; discapacidad; régimen electoral.

Abstract

The Organic Law 2/2018, of December 5th, has modified the Organic Law 5/1985, of June 19th, of the General Electoral System to remove the causes of deprivation of the exercise of the right of active suffrage for those people declared incompetent and for those interned in a psychiatric hospital. Moreover, the reform has restored the right of suffrage to 100 000 people whose rights had been limited. This paper analyzes the parliamentary processing of this electoral reform, from its beginning in the Assembly of Madrid to its final stage in the Congress of Deputies and in the Senate. As noteworthy elements, it is important to highlight the peculiarity that the legislative initiative corresponded to an autonomous parliament, as well as the important role played by disability associations in promoting the reform and in facilitating agreements among political parties.

Keywords

Parliamentary processing; suffrage; voting rights; elections; disability; electoral law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. TRAMITACIÓN EN LA ASAMBLEA DE MADRID. III. TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. IV. TRAMITACIÓN EN EL SENADO. V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN¹

La aprobación de 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, ha supuesto la última reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG). Esta última reforma de 2018 es la vigesimosegunda reforma de la LOREG², aunque las verdaderas tres reformas de calado de la legislación electoral española se corresponden con las acontecidas en 1991, 1992 y 2011 (Arnaldo, 2018). Con ella, se han eliminado las dos causas de incapacidad civil para el ejercicio del derecho a voto que recogía la LOREG, contempladas en las letras b) y c) del art. 3.1 LOREG

¹ Para la preparación de este estudio he realizado entrevistas a tres personas que han tenido una participación destacada en el proceso de reforma electoral objeto de estudio: Mónica Silvana González, diputada del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid en la X legislatura; Tomás Marcos Arias, diputado del Grupo Parlamentario Ciudadanos en la Asamblea de Madrid en la X legislatura y senador por designación autonómica; y Luis Cayo Pérez Bueno, presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). Quiero agradecer su amabilidad a todos ellos, así como su colaboración desinteresada.

² Las dos últimas reformas de la LOREG se aprobaron el mismo día. Una es la que se examina en este artículo; y la otra es la que incorporó el artículo 58 bis a la LOREG, introducido por la disposición final tercera, punto dos, de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, y que permitía a los partidos recoger opiniones políticas de usuarios en internet y su utilización para el envío de propaganda electoral personalizada. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, tras la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, ha declarado la inconstitucionalidad del artículo 58 bis.1 de la LOREG en la STC 76/2019, de 22 de mayo de 2019.

ahora suprimidos (Delgado-Iribarren, 2014), con lo que España se convierte en el octavo país de la Unión Europea que acaba con esta restricción tras Austria, Croacia, Países Bajos, Italia, Letonia, Suecia y Reino Unido.

Con anterioridad a la reforma, se veían privados del ejercicio de derecho de sufragio tanto los declarados incapaces en virtud de una sentencia judicial firme en la que se declarase expresamente la incapacidad para ejercer el voto, como los internados en hospital psiquiátrico siempre que una resolución judicial declarase expresamente su incapacidad para el ejercicio del derecho de voto. Por tanto, para que la exclusión del sufragio fuese legítima, debía hacerse mediante un procedimiento en el que se verificase la incapacidad específica de la persona para el ejercicio del voto, bien que en la práctica judicial la manera de proceder no siempre fuese la más garantista.

Asimismo, la reforma ha modificado el apartado segundo del art. 3 LOREG, que obligaba a los jueces que conociesen de procesos de incapacitación o internamiento a comunicar al Registro Civil la incapacidad para que se procediese a la anotación correspondiente. La novedad consiste en la introducción de una cláusula según la cual, a la hora de ejercer el derecho de sufragio activo, los electores deberán hacerlo «de forma consciente, libre y voluntaria».

Esta cautela ha servido a la Junta Electoral Central (JEC, en adelante) de asidero para dictar la Instrucción 5/2019, de 11 de marzo, sobre aplicación de la modificación de la LOREG llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad. En opinión de la JEC, tras la reforma, resultaba necesario clarificar algunos extremos de la misma y fijar un criterio que pudiesen seguir los diferentes sujetos afectados. En dicha Instrucción, la JEC subraya algo perfectamente coherente con los propósitos de la reforma: las mesas electorales deben admitir el voto de cualquier persona que se encuentra inscrita en el censo, a pesar de que esa persona posea una aparente discapacidad. Ahora bien, en dicha instrucción, la JEC declaró la posibilidad de que los miembros de la mesa electoral, apoderados e interventores pudiesen cuestionar la idoneidad del elector, identificándolo en el acta como una persona con discapacidad en cuyo ejercicio del voto no concurrieran las notas de consciencia, libertad y voluntariedad.

Esta decisión recibió desde un primer momento importantes críticas doctrinales en la prensa escrita y en los blogs de análisis jurídico (por todos, Presno, 2019). No en vano resultaba muy cuestionable que, mediante una instrucción, es decir, sin cobertura legal expresa, la JEC habilitase a los miembros de las mesas y a los apoderados e interventores para anotar en el acta la identidad de ciertas personas discapacitadas con base en sospechas. Pero la crítica no fue solo doctrinal. Algunos de los principales partidos y los propios colectivos afectados protestaron por esta decisión de la JEC. Ante las críticas,

y solo una semana después, la JEC corrigió parcialmente su decisión en la Instrucción 7/2019, de 18 de marzo, que da nueva redacción a la Instrucción 5/2019, de 11 de marzo, sobre aplicación de la modificación de la LOREG llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad. La rectificación fue reconocida por la propia JEC en el preámbulo de la Instrucción 7/2019: «[...] con posterioridad ha recibido diferentes escritos que permiten apreciar que resulta aconsejable modificar algunas de las expresiones incluidas en la referida Instrucción con el objeto de procurar una mejor aplicación de la finalidad y el espíritu previsto por el legislador». En este sentido, la JEC suprimió la mención expresa al voto de una «persona con discapacidad», manteniendo lo restante inalterado, es decir, permitiendo a los miembros de la mesa, apoderados e interventores hacer mención expresa en el acta de las identidades de aquellas personas, en general, de las que sospechen que no han ejercido el voto de forma consciente, libre y voluntaria.

No es el propósito de este trabajo analizar las controversias jurídicas y prácticas que suscita esta reforma, ni tampoco realizar una valoración sobre la conveniencia política de la misma a la luz de los debates acerca del derecho de sufragio de las personas con discapacidad (Gálvez, 2009, 2017; León, 2014; Martínez-Pujalte, 2015). El objetivo del presente estudio consiste en arrojar luz sobre la tramitación parlamentaria de la reciente reforma de la LOREG para restituir en el ejercicio del derecho de sufragio a las personas con discapacidad intelectual. Tras esta introducción, se examinarán las vicisitudes más destacadas de la tramitación parlamentaria de la reforma tanto en la Asamblea de Madrid como en el Congreso de los Diputados y el Senado. Entre otras cuestiones, se analizará cuáles fueron los principales argumentos manejados por los distintos grupos parlamentarios. Por último, se concluirá con una serie de reflexiones finales suscitadas por la reforma que exceden del específico asunto del derecho de sufragio de las personas con discapacidad.

II. TRAMITACIÓN EN LA ASAMBLEA DE MADRID

No es posible comprender la aprobación de la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, sin tener en cuenta los antecedentes de los que trae causa. Sin ánimo exhaustivo, debe destacarse los siguientes hitos: la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, elaborada en 2006, que entró en vigor en España en el año 2008 y, en especial, su art. 29, que contiene la obligación de los Estados parte de garantizar el derecho de sufragio activo y pasivo para todas las personas con discapacidad en igualdad

de condiciones con el resto de ciudadanos; las *Observaciones finales del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su situación en España*, formuladas en 2011, en las que el Comité expresó su preocupación sobre la posibilidad de que en España continuase restringiéndose el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o psicossocial, e instaba a España a que modificase el art. 3 de la LOREG; el *Informe final de la Misión de Evaluación Electoral de la OSCE*, sobre las elecciones a Cortes Generales de 20 de diciembre de 2015, en el que se recomendaba a España realizar un estudio más detenido de la posibilidad de enmendar la normativa electoral con miras a hacer extensivo el derecho al voto a todas las personas con discapacidad; y la *Recomendación del Defensor del Pueblo* de 2016, en la que se instaba a las fuerzas políticas a reformar el art. 3.1 LOREG, letras b) y c), apoyándose para ello en la doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre el ejercicio efectivo de este derecho.

Una vez enunciados los antecedentes más relevantes, se puede comprobar cómo instituciones nacionales e internacionales ya habían llamado la atención sobre la necesidad de introducir modificaciones con relación a las causas de privación del derecho de sufragio activo recogidas en el art. 3 LOREG con anterioridad al inicio de la tramitación de la reforma objeto de estudio. Dicha tramitación se inició el 13 de octubre de 2016, cuando el Grupo Parlamentario Socialista de la Asamblea de Madrid presentó la proposición de ley de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para la modificación de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad³. Proposición de ley que el Grupo Socialista presentó a instancias de CERMI estatal, la confederación que agrupa al conjunto del tejido asociativo de las personas con discapacidad en España, y que previamente se había reunido con los distintos partidos confiando en que alguno de ellos acogiese sus demandas.

Más adelante, el Pleno de la Asamblea, en su sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2016, aprobó la toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista⁴. La toma en consideración fue apoyada desde el inicio por los grupos parlamentarios de Podemos y Ciudadanos. Por lo que respecta al contenido de la proposición de ley, esta consistía en la eliminación de causas de privación del voto a las personas declaradas incapaces por sentencia judicial e internados en hospital psiquiátrico.

³ *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 82, 13 de octubre de 2016, pp. 9457-9459.

⁴ *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 94, 29 de diciembre de 2016, p. 10540.

Además, se incluía una nueva disposición adicional que dejaba sin efecto todas las decisiones judiciales que limitaban el derecho de sufragio a personas con discapacidad intelectual.

Durante el debate parlamentario, los diputados intervinientes de los cuatro grupos con representación en la Asamblea reconocieron el relevante papel desempeñado por las organizaciones que representan a las personas con discapacidad intelectual a la hora de impulsar sus pretensiones a nivel institucional. Algo que se ha evidenciado especialmente a lo largo de este proceso de reforma de la LOREG, donde el entramado asociativo de la discapacidad y la diversidad funcional ha hecho un llamamiento insistente para que los derechos de sufragio activo y pasivo de esos colectivos se hiciesen efectivos.

El principal argumento manejado desde el inicio fue el de la necesidad de cumplir con el compromiso adquirido internacionalmente por el Estado español tras firmar la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, la obligación de adecuar el ordenamiento jurídico interno a esta circunstancia. Pero no solo se emplearon argumentos jurídicos. Una de las denuncias más recurrentes fue la de la falta de voluntad política del Estado a la hora de poner los medios para que las personas con discapacidad pudieran ejercer el derecho de sufragio en igualdad de condiciones con el resto de ciudadanos.

Asimismo, los intervinientes de los grupos parlamentarios Socialista, Podemos y Ciudadanos coincidieron en instar al Grupo Popular a que se sumase a la toma en consideración de la proposición de ley, reprochándole su falta de compromiso con los ciudadanos discapacitados y con diversidad funcional cognitiva. Finalmente, el Grupo Popular, a pesar de expresar sus dudas sobre la incertidumbre que para la seguridad jurídica representaba la reforma propuesta, terminó votando a favor de la toma en consideración.

Con posterioridad, y al encontrarse la Asamblea de Madrid fuera de periodo de sesiones, fue la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea, en sesión celebrada el día 23 de enero de 2017, la que ordenó el envío de la proposición de ley a la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado, así como la apertura del plazo de presentación de enmiendas⁵. El único de los grupos parlamentarios que finalmente decidió presentar enmiendas a la proposición de ley fue el Grupo Popular⁶.

Concretamente, formuló una enmienda continuista con la legislación electoral vigente, en la que se mantenía la posibilidad de privación del voto

⁵ *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 98, 26 de enero de 2017, p. 10788.

⁶ *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 107, 2 de marzo de 2017, pp. 13405-13406.

a personas con discapacidad intelectual. Eso sí, los populares abogaban por mejorar técnicamente la redacción del precepto para que en la práctica judicial se convirtiera en excepción lo que se había convertido en norma general. Es decir, apostaban por introducir en el procedimiento de incapacitación una salvaguarda para asegurar que el juez tuviese que declarar expresamente la incapacitación para el ejercicio del sufragio en una suerte de procedimiento paralelo específico sobre la capacidad volitiva y de discernimiento de la persona para el ejercicio del derecho de voto. Por lo demás, la enmienda de los populares pretendía mantener la posibilidad de privación del ejercicio de sufragio a los internados en un hospital psiquiátrico mediante autorización judicial. Asimismo, el Grupo Popular presentó una segunda enmienda donde hacía desaparecer la cláusula que anulaba las decisiones judiciales que limitaban el derecho de voto de las personas con discapacidad intelectual.

En adelante, sin embargo, la proposición de ley ya no experimentaría cambio alguno a lo largo de su tramitación parlamentaria en la Asamblea de Madrid. Así, tanto el informe de la Ponencia como el Dictamen realizado por la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado mantuvieron inalterado el texto original de la proposición de ley⁷. Ninguna de las dos enmiendas presentadas por el Grupo Popular fueron aceptadas por el resto de grupos⁸.

A pesar de que el Grupo Popular mantuvo la defensa de las enmiendas no incorporadas al Dictamen de la Comisión, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión celebrada el día 22 de junio de 2017, rechazó dichas enmiendas⁹. De nuevo, los representantes de los distintos grupos volvieron a esgrimir argumentos jurídicos vinculados a la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por el Estado español. También se insistió en varias de las intervenciones sobre lo discriminatorio de la práctica judicial que, en muchas ocasiones, sometía a las personas con discapacidad intelectual o diversidad cognitiva a exámenes discriminatorios respecto al resto de ciudadanos.

Finalmente, el Pleno terminó aprobando por unanimidad el Dictamen de la Comisión, de modo que salió adelante el texto original de la proposición de ley, de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, para la

⁷ *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 127, 22 de junio de 2017, pp. 15991-15993.

⁸ *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 477, 12 de junio de 2017, pp. 28743-28748.

⁹ *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 494, 22 de junio de 2017, pp. 29745-28756.

modificación de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad¹⁰. Asimismo, se acordó designar para la defensa de la misma ante el Congreso a los Diputados autonómicos a Alfonso Serrano Sánchez-Capuchino (Grupo Parlamentario Popular), Mónica Silvana González González (Grupo Parlamentario Socialista) y Beatriz Gimeno Reinoso (Grupo Parlamentario Podemos)¹¹.

De esta forma, la Asamblea de Madrid, en el ejercicio de la potestad establecida en el art. 87.2 de la Constitución y el art. 16.3.h) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, presentó la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, remitiendo para ello la proposición de ley objeto de estudio.

III. TRAMITACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Una vez ejercida la iniciativa legislativa autonómica por parte de la Asamblea de Madrid, la proposición de ley continuó su tramitación en el Congreso de los Diputados. El Pleno del Congreso, en su sesión de 7 de noviembre de 2017, tomó en consideración, también por unanimidad, la proposición de ley presentada por la Asamblea¹². Acudieron para su defensa una delegación de tres diputados de la Asamblea de Madrid, entre ellos Mónica Silvana, diputada del Grupo Socialista, y una de las principales impulsoras de esta reforma.

En el debate plenario sobre la toma en consideración de la proposición de ley se volvieron a manejar los mismos argumentos jurídicos (necesidad de adaptar la legislación interna a la Convención sobre de los Derechos de las Personas con Discapacidad) y políticos (acabar con la discriminación de un colectivo especialmente vulnerable como es el de las personas con discapacidad). Sobre esto último, algunos representantes iban más allá, propugnando un cambio no meramente legal, sino también de mentalidad, que permitiese superar el enfoque paternalista que contempla la discapacidad como una minusvalía, para avanzar hacia una concepción igualitaria basada en la plena capacidad de decisión.

¹⁰ *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 129, 30 de junio de 2017, pp. 16325-16327.

¹¹ *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 494, 22 de junio de 2017, pp. 29756-28762.

¹² *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 150-2, 13 de noviembre de 2017, p. 1.

Una vez tomada en consideración la proposición de ley, la Mesa de la Cámara, en su reunión del 14 de noviembre de 2017, acordó encomendar el Dictamen sobre la misma a la Comisión Constitucional, así como abrir un plazo de quince días hábiles para la presentación de enmiendas¹³. A partir de ese momento, se produjeron sucesivas prórrogas en el plazo para presentar enmiendas, de modo que el período de su presentación se prolongó hasta el 14 de marzo de 2018, es decir, casi cuatro meses. En esa fecha se ordenó la publicación de la única enmienda presentada, que, de nuevo, tuvo como autor al Grupo Parlamentario Popular¹⁴.

La enmienda del Grupo Popular tenía como objetivo diferenciar el régimen del derecho de sufragio activo y pasivo para las personas con algún tipo de discapacidad intelectual. En el caso de sufragio activo, en lugar de suprimir por completo la privación del ejercicio del derecho a este colectivo, limitaba su restricción a supuestos concretos, vinculándolo a casos en los que existiese la ausencia de capacidad de conocimiento o decisión de la persona discapacitada respecto al hecho de votar. De este modo, la enmienda apostaba por continuar privando de derecho de sufragio activo a «las personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma así lo declare expresamente, por carecer de consciencia o absoluta falta de capacidad de conocimiento o decisión que les impida el ejercicio de tal derecho».

Por lo que respecta al derecho de sufragio pasivo, donde nunca han existido restricciones específicas para este colectivo, se pretendía permitir su privación a aquellos casos en los que existiese falta de capacidad de discernimiento de la persona para ejercer las funciones y cargos públicos. En este sentido, se proponía adicionar un nuevo punto c) al apartado dos del art. 6 LOREG, que recogiese un nuevo supuesto de inelegibilidad: «Las personas con la capacidad de obrar modificada judicialmente en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la falta de capacidad para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por falta de capacidad de discernimiento de la persona para ejercer las funciones y cargos públicos».

Por último, la enmienda preveía que, en los casos en que los jueces o tribunales entendiesen que procedería privar de derecho de sufragio activo o pasivo a determinadas personas, esto debería realizarse en el marco de procedimientos judiciales de modificación de la capacidad de obrar o internamiento. Además,

¹³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 150-3, 17 de noviembre de 2017, p. 1.

¹⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 150-4, 16 de marzo de 2018, pp. 1-2.

deberían pronunciarse expresamente sobre la falta de capacidad para el ejercicio del sufragio (activo, pasivo o ambos) de forma motivada, evaluando de forma individualizada este tipo de falta de capacidad.

A partir de ese momento, en el marco de la Comisión Constitucional, se formó una Ponencia que desarrolló sus trabajos entre el 14 de marzo de 2018 y el 19 de septiembre de 2018, fecha en la que se aprueba el informe emitido por la Ponencia¹⁵. En dicho informe, la Ponencia decidió mayoritariamente mantener intacto el contenido exacto de la proposición de ley tal como había sido remitida por la Asamblea de Madrid y tomada en consideración por el Pleno del Congreso, sin proponer ninguna modificación a dicho texto. Es decir, la Ponencia rechazó aceptar la única enmienda presentada por el Grupo Popular, defendida por el diputado popular Ignacio Tremiño Gómez. Asimismo, en el informe de la Ponencia se dejó constancia de que el diputado popular había planteado la conveniencia de que, a la luz de las implicaciones jurídicas que a su juicio suscitaba la proposición de ley, se solicitara un informe al Consejo General del Poder Judicial, a lo que el resto de la Ponencia se opuso también, con excepción del diputado del Grupo Nacionalista Vasco Mikel Legarda Uriarte, que se manifestó a favor.

Lo cierto es que hasta entonces, pese a la evidencia de que el Partido Popular se encontraba en solitario en este asunto, los populares se habían opuesto de forma sistemática a aceptar el contenido del texto enviado por la Asamblea de Madrid. Ahora bien, hay que tener en cuenta que durante ese tiempo había prosperado la moción de censura de junio de 2018, como consecuencia de la cual el PP había perdido el Gobierno y había pasado a la oposición. En esos meses se comenzó a generar un clima preelectoral, en el que se entendía que la moción de censura había dado lugar a un Gobierno transitorio del PSOE hasta unas elecciones que no se demorarían demasiado. Todo ello hizo que el PP rebajase la intensidad en la defensa de su posición inicial en este asunto. Además, al tiempo que avanzaba la tramitación en la fase de la Comisión Constitucional, parte de la dirección del Grupo Parlamentario Popular había cambiado, y con ello se produjo un cambio de actitud de los populares en este punto.

De modo que, en un momento dado, la nueva dirección del Grupo Popular planteó la posibilidad de formular una nueva enmienda (una «autoenmienda»). Para ello, el Grupo Popular contactó con CERMI estatal, representado por su presidente Luis Cayo, a quien presentó la nueva enmienda, solicitando su apoyo al contenido. Una vez el CERMI dio su visto bueno, el

¹⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 150-5, 1 de octubre de 2018, pp. 1-2.

Grupo Popular pidió también al colectivo de las personas con discapacidad que convenciese al resto de grupos políticos para que aceptasen el contenido de la nueva enmienda, para que esta pudiera salir adelante como enmienda transaccional. El resto de los grupos, aunque reticentes, aceptaron, apoyándose precisamente en la legitimidad que les otorgaba el que se lo hubiese solicitado el colectivo de la discapacidad.

El 10 de octubre de 2018 la Comisión Constitucional emitió su Dictamen sobre la proposición de ley de reforma de la LOREG¹⁶. La principal novedad del Dictamen fue la nueva redacción conferida al apartado segundo al art. 3 LOREG, fruto de la enmienda transaccional presentada por el Grupo Popular y aceptada, no sin reparos, por la mayoría de la Comisión, a excepción de los diputados de Euskal Herria Bildu y ERC.

En cuanto al contenido, la principal novedad de esta enmienda es que aceptaba la eliminación de las causas de privación de sufragio planteadas por el texto enviado por la Asamblea de Madrid. Sin embargo, introducía un nuevo apartado segundo al art. 3 LOREG, que condiciona el ejercicio del voto a que se produzca de forma «consciente», «libre» y «voluntario». Esta cláusula fue muy criticada y suscitó las suspicacias de la mayoría de fuerzas políticas. Como se puede comprobar en el *Diario de Sesiones*, algunos grupos consideraban que los requisitos de conciencia, libertad y voluntariedad introducían incertidumbre y, en cierto modo, iban en contra del espíritu original de la propuesta planteada hasta entonces¹⁷. Vista la actuación de la JEC tras la aprobación de la reforma, las sospechas de los diputados no eran infundadas.

Aunque quizás lo más relevante de las intervenciones de los representantes de los distintos grupos parlamentarios fuese el reconocimiento explícito que realizaron algunos de ellos al papel jugado por el colectivo de las personas con discapacidad. Reconocimiento que se hacía no ya al papel jugado por estas asociaciones en el conjunto del proceso, sino en la búsqueda de una fórmula de consenso a la que se sumasen los distintos partidos, cristalizada en la enmienda transaccional presentada por el Grupo Popular.

Finalmente, el 18 de octubre de 2018 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, por unanimidad, la Proposición de Ley Orgánica para la modificación de la LOREG para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, sin modificaciones con respecto al texto del Dictamen de la Comisión. Con ello, se reunió la mayoría absoluta que exige el

¹⁶ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 150-6, 18 de octubre de 2018, pp. 1-3.

¹⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 620, 10 de octubre de 2018, pp. 3-8.

art. 81.2 de la Constitución Española para la modificación de leyes orgánicas en el Congreso¹⁸.

IV. TRAMITACIÓN EN EL SENADO

El 24 de octubre de 2018 tuvo entrada en el Senado el proyecto legislativo aprobado por el Congreso de los Diputados¹⁹. La tramitación parlamentaria en el Senado duró menos de un mes y fue mucho más sencilla, porque ya no existió debate político de fondo. En sus intervenciones parlamentarias los senadores de los distintos grupos reiteraron en buena medida los argumentos y reivindicaciones que se habían venido manejando previamente en la Asamblea y en el Congreso.

Durante su breve tramitación en el Senado, solo el Grupo Parlamentario Podemos-En Comú-Compromís-En Marea presentó una enmienda de modificación a la proposición de ley²⁰. La enmienda constaba de un artículo único, que pretendía retornar al texto inicial que había propuesto la Asamblea de Madrid, es decir, aspiraba a recuperar la redacción del texto remitido por el Parlamento madrileño antes de su modificación en el Congreso de los Diputados.

Todo apunta a que la presentación de esta enmienda se debió a una descoordinación entre los grupos de Podemos en el Congreso y el Senado. Es por ello que la enmienda fue retirada apenas dos días después, una vez fue convocada la Comisión Constitucional para emitir su dictamen²¹. De forma que, en cumplimiento del art. 107.3 del Reglamento del Senado, se desconvocó la Comisión, para que la proposición de ley se sometiese a conocimiento directo del Pleno de la Cámara.

Así expresaba la señora Gorrochategui Azurmendi, senadora del Grupo Podemos-En Comú-Compromís-En Marea, las razones por las que su grupo había presentado una enmienda en el Senado y, de nuevo, cómo el tejido asociativo les había solicitado su retirada en aras del consenso entre los distintos partidos:

¹⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 150-7, 25 de octubre de 2018, pp. 1-3.

¹⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, núm. 290, 24 de octubre de 2018, pp. 2-4.

²⁰ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, núm. 296, 12 de noviembre de 2018, pp. 5-6.

²¹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, núm. 297, 13 de noviembre de 2018, pág. 65.

[...] cuando el trámite de esta iniciativa llegó a esta Cámara, mi grupo presentó esta enmienda, más que nada, como una oportunidad para poder argumentar en favor de lo que creíamos que tenía que ser la ley definitiva, por supuesto, sin ningún ánimo de votar en contra del texto que venía del Congreso; solo queríamos expresar cuál era nuestra opinión sobre esta cuestión. Pero, nuevamente, la sociedad civil organizada, defensora de los derechos de las personas con discapacidad, prefirió que este trámite no se llevara a cabo, con lo cual, nosotros, como ante todo queremos respetar la voluntad de las personas que están representando y trabajando todos los días por la inclusión de las personas con discapacidad, retiramos la enmienda y ofrecemos todo nuestro apoyo²².

Finalmente, el Pleno del Senado, en la sesión celebrada el día 21 de noviembre de 2018, aprobó por unanimidad la Proposición de Ley Orgánica para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad, sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados²³.

V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A partir de la tramitación parlamentaria de esta reforma, es posible realizar algunas reflexiones finales que trascienden del concreto asunto de la discapacidad.

En primer lugar, y aunque resulte una obviedad, merece subrayarse el valor del consenso en las reformas de la LOREG. Aunque el art. 81.2 CE solo exige la mayoría absoluta para la aprobación y modificación de las leyes orgánicas, en mi opinión es deseable que las reformas de la LOREG se aproximen tendencialmente a la unanimidad, dado el carácter materialmente constitucional de los asuntos electorales. Esta idea de la necesidad de consenso en las reformas de la LOREG es enfatizada por Arnaldo (2018), que subraya el imprescindible acuerdo generalizado entre las principales fuerzas políticas como única vía razonable para reformar la legislación electoral, tal y como ha sucedido hasta ahora en las más de veinte reformas de la LOREG.

En segundo lugar, resulta curioso que una reforma de la legislación electoral haya tenido su origen en el impulso de un parlamento autonómico como la Asamblea de Madrid. De hecho, parece que la iniciativa legislativa autonómica

²² *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 90, 21 de noviembre de 2018, pág. 173.

²³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, núm. 306, 26 de noviembre de 2018, pág. 19.

comienza a ser cada vez más frecuente. En 2018, otras dos leyes fueron consecuencia de iniciativas autonómicas, entre las que se encuentra la Ley General para la Defensa de los Consumidores, impulsada por la Asamblea de la Comunidad Foral de Navarra. Cabe preguntarse, por tanto, si está produciéndose un reverdecimiento de la iniciativa legislativa autonómica. De ser así, cabría felicitarse de la revitalización de las llamadas relaciones de inordinación, es decir, aquellas relaciones en las que se produce la participación de las comunidades autónomas en un órgano del Estado central (Vírgala, 2011). Hay que valorar positivamente la creciente utilización de la iniciativa legislativa autonómica, pues el mayor protagonismo de las comunidades autónomas en las decisiones que conciernen al conjunto de la comunidad política, y no solo a su región, resulta positivo desde la perspectiva de la integración territorial (Parra, 2016).

Por último, es necesario enfatizar el mayor protagonismo de la sociedad civil organizada en los últimos procesos de reforma electoral que se están dando en España. El verdadero motor de esta reforma ha sido el tejido asociativo de la discapacidad, siendo los partidos los vehículos que han trasladado esas demandas de la sociedad a las instituciones. Pero, como se ha expuesto, los verdaderos protagonistas han sido otros actores políticos distintos de los partidos: no cabe duda de que CERMI ha sido intermediador, facilitador y consecuidor de esta reforma electoral en todas sus fases. Lo mismo podría decirse de la última reforma electoral llevada a cabo en Canarias, donde el foro cívico Demócratas para el Cambio ha sido el principal impulsor de la reforma del sistema electoral del archipiélago, en el marco de la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (Mujica, 2016; López Aguilar y García Mahamut, 2019). Hay que congratularse de que la sociedad civil se muestre cada vez más activa en el impulso de procesos reformistas y, de algún modo, complemente el papel de los partidos en materias en las que, por sí solos, difícilmente llegarían a acuerdos.

Bibliografía

- Arnaldo Alcubilla, E. (2018). La LOREG y sus reformas. En B. Pendás (dir.). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (vol. IV) (pp. 3085-3106). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Delgado-Iribarren, M. (2014). Artículos 2 y 3. En M. Delgado-Iribarren García-Campero (Coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum* (pp. 71-91). Madrid: La Ley.
- Gálvez Muñoz, L. (2009). *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables. Teoría, crítica y práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Gálvez Muñoz, L. (2017). El régimen de la participación electoral de las personas con discapacidad en los cuarenta años de democracia. *Revista de Derecho Político*, 100, 1057-1096. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20726>.
- León Alonso, M. (2014). Los derechos de participación política de las personas con discapacidad: el derecho al voto. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 24, 167-193.
- López Aguilar, J. F. y García Mahamut, R. (2019). El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación». Hecho diferencial y nuevo sistema electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 13-45. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.01>.
- Martínez-Pujalte, A. (2015). *Derechos fundamentales y discapacidad*. Madrid: Cinca.
- Mujica Moreno, V. (2016). Crónica de la reclamación de la reforma electoral desde la sociedad civil: Demócratas para el Cambio. Mención especial al Pacto por la Democracia en Canarias. En G. Pérez y V. Mujica (coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp.197-243). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Parra Gómez, D. (2016). *La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Presno Linera, M. (2019). Breves —y aquí urgentes y extraordinarios— apuntes sobre los procesos electorales (3): el ejercicio del voto por personas con alguna discapacidad. *El Derecho y el revés* [blog]. 14 de marzo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2kIcoZQ>.
- Vírgala Foruria, E. (2011). Las relaciones de inordinación en el Estado autonómico español. *Revista de Estudios Políticos*, 151, 109-152.