

A LA MESA DE LA COMISIÓN DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO VASCO (EAJ-PNV)

De acuerdo con lo establecido en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **enmienda de totalidad de devolución** a la iniciativa: Proyecto de Ley de Familias. (núm. expte. 121/000151)

Congreso de los Diputados, a 24 de abril de 2023.

Firmado electrónicamente por

Aitor Esteban Bravo, Portavoz Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

Expediente: 121/000151

Nº Borrador de Enmienda: 1

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO VASCO (EAJ-PNV)

Justificación

El artículo 39 de la Constitución mandata a los poderes públicos para asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos e hijas, iguales estos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil.

Dicho precepto está dentro de los denominados "principios rectores de la política social y económica" que se garantizan según las previsiones del 53.3 de la CE y constituyen elementos interpretativos para delimitar el contenido y alcance de los derechos fundamentales.

El art. 39 se centra en la protección de la familia y para ello cualquier norma que se vincule con dicha protección debe tener en cuenta el concepto de familia manifestado por la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha expresado que "matrimonio y familia son dos bienes constitucionalmente diferentes, que encuentran cabida en preceptos distintos de la Constitución por voluntad expresa del constituyente, de modo que el texto constitucional no hace depender exclusivamente el concepto constitucional de familia a la que tiene su origen en el matrimonio". Por tanto, son dignos de protección constitucional los matrimonios sin descendencia, las familias extramatrimoniales o monoparentales y, sobre todo, los hijos e hijas, con independencia de que hayan sido concebidos dentro o fuera del matrimonio, de que se haya producido la nulidad matrimonial, la separación legal o la disolución del matrimonio por divorcio o, incluso, de que el progenitor quede excluido de la patria potestad y demás funciones tuitivas (por todas STC 19/2012).

Por otro lado, el art. 39 se dirige a todos los poderes públicos: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y los mandata para que adopten las medidas oportunas dirigidas a la protección de la familia. No es un título atributivo de competencias sino un principio rector que ayuda a una interpretación acorde de los derechos fundamentales. Como tal, no impide, sino bien al contrario, exige la intervención de todos estos niveles de gobierno.

En este contexto se sitúa el proyecto de ley que se debate y sobre el que se deben discernir las materias concernidas ya que, como se verá, la transversalidad de las mismas dispara los títulos competenciales de los que el Estado ha hecho uso para su dictado.

Este PL tiene por objeto regular unas bases para la política integral de apoyo a las familias, unas medidas para protección social y económica y unos principios generales de acción. A tal fin, tras fijar

en su Título I unas disposiciones generales para toda la norma, pasa a establecer unas bases dirigidas a todas las familias (Título II), seguidas de medidas para tipos de las que denomina “situaciones familiares” específicas (Título III), tales como las familias vulnerables, las numerosas o aquellas con una sola persona progenitora, por citar algunas. Finaliza con un Título IV en el que se impone medidas de coordinación entre las administraciones públicas.

Las medidas previstas en el Proyecto para las familias son de carácter absolutamente transversal y su contenido incide en los más diversos ámbitos sectoriales, afectando a: información y ayuda; protección económica; apoyo en la crianza y cuidado, conciliación y corresponsabilidad; servicios sociales de apoyo; salud y bienestar; vivienda; educación, cultura y ocio Familiar; tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Esta transversalidad para lograr una visión integral de la familia no se justifica en la trasposición de la Directiva UE 2019/1158, ya que esta se dirige a las medidas para la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los y las progenitores y cuidadores, donde únicamente la materia laboral es la concernida. Es decir, el Proyecto desborda ampliamente dicha trasposición.

Este Proyecto dice ser el marco de referencia de todas las políticas adoptadas a nivel estatal, a todos los niveles institucionales, bajo el paraguas del art. 39 CE. Pero, a nuestro entender, no es el marco de referencia sino el diseño integral de tales políticas.

La protección de las familias, así formulada y en términos generales, es competencia exclusiva autonómica, como lo tiene recogido, por ejemplo, el Estatuto vasco en sus arts. 10.12 y 10.39. También los son varias de las medidas previstas, como son las relativas a la vivienda o la asistencia social. A ellas se une otro conjunto de medidas que, competencialmente, están compartidas entre el Estado y las CC.AA., como la sanidad o la educación. Un último grupo de medidas contempladas en este Proyecto son de competencia exclusiva del Estado, y así la regulación laboral, por ejemplo.

Es cierto, por tanto, que algunos preceptos son competencia indubitada del Estado y para ello se apoya en una pléyade de títulos de su ámbito competencial, como son el art. 149.1.7 CE sobre legislación laboral, el art. 149.1.17 CE legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, el art. 149.1.18 CE sobre bases del régimen estatutario de sus funcionarios o el art. 149.1.8 sobre legislación civil. Efectivamente, el artículo 39.1 de la CE hace una mención expresa a que la protección de la familia se debe desarrollar en el plano socioeconómico por lo que afecta al derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para poder satisfacer sus necesidades y la de su familia (artículo 35.1 CE); el derecho a la Seguridad Social para todos (artículo 41 CE), preceptos que dan lugar a una parte del texto legislativo que se enmienda.

Otros, sin embargo, no encuentran una apoyatura tan clara en lo que inciden en educación, sanidad, tecnologías de la información, vivienda.

Respecto a educación, por ejemplo, la STC 271/2015, de 17 de diciembre, confirmó la competencia autonómica cuestionada y desestimó el recurso del Estado, señalando que las medidas educativas para las familias, que era el caso, eran de competencia autonómica. Dijo el TC: “En este sentido, la

medida recogida en el art. 22 de la Ley 6/2009 tiene acomodo competencial preferente en el título recogido en el art. 53.1 EAV [Valencia], en cuanto atribuye a la Generalitat Valenciana “la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución Española” y la normativa básica estatal que desarrolle ese precepto.” Sin embargo, una panoplia de preceptos del Proyecto, según su DF decimosexta, se fundamentan en el art. 149.1.30 para sostener medidas en el ámbito educativo.

En el caso de la vivienda, se prevén medidas en esta materia de competencia exclusiva autonómica como, por ejemplo, en la del art. 21 que identifica y puntualiza una serie de contenidos mínimos que habrán de incluir los planes y programas en materia de vivienda para facilitar el acceso y atención a las necesidades habitacionales de las familias que presenten especiales dificultades o necesidades singulares. O para las TIC donde se hace un uso inadecuado del art. 149.1.21 CE de régimen general de las comunicaciones. En el mismo sentido en cultura y ocio.

Se habilita también el 149.1.13 CE a pesar de la advertencia del informe del Consejo de Estado que considera improcedente la invocación de este título.

Y como envoltorio holístico, vuelve a emplearse el art. 149.1.1 CE, mantra actual que persigue una nueva fórmula para la armonización de las competencias autonómicas; es decir, para condicionarlas.

Se ha de recordar que conforme a este título competencial el Estado está legitimado para dictar normas sobre la protección familiar, pero de forma muy tasada el Tribunal Constitucional ha configurado el art. 149.1.1 CE como un título teleológico o finalista de naturaleza exclusivamente normativa, y nunca ejecutiva, “enfocado a la garantía de la igualdad pero que no impone la uniformidad de regulación de los derechos y deberes afectados y que no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [STC 61/1997, FJ 7b)]. Con él, el Estado puede establecer únicamente las condiciones básicas, un mínimo común denominador (STC 37/1987, FJ 3). Estas “condiciones básicas” no son sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”, y se mueven en otra lógica: se trata de una competencia estatal para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal o autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias. (STC 61/1997).

Sin embargo, la existencia de fragmentación normativa no puede servir de argumento para la intervención estatal tal y como se produce en este proyecto de Ley, toda vez que el TC ha dicho que el art. 149.1.1 CE no es un título que impida la divergencia autonómica. El pluralismo territorial es también un pluralismo ideológico, un reforzamiento de los controles y de los equilibrios intergubernamentales.

Con carácter general del texto se desprende una utilización exorbitante del título del art. 149.1.1 CE que desborda el alcance que le ha otorgado la jurisprudencia constitucional. Y ello debe preocupar, y mucho, al legislador, porque bajo la utilización del art. 149.1.1 CE se oculta una ley de vocación armonizadora.

La consecución de la igualdad entre comunidades autónomas no puede sin más justificar la necesidad de armonizar, ya que sin la diversidad de las comunidades autónomas no existiría la verdadera pluralidad ni la capacidad de autogobierno.

El Estado, una y otra vez, utiliza el 149.1.1CE para hacer desaparecer la pluralidad de los diferentes sistemas y ordenamientos autonómicos de forma que incorporan y los sustituyen por normas comunes o similares que limitan las diferencias entre aquellos mediante la reestructuración de sus ordenamientos. No se trata, es cierto, de unificar ordenamientos, porque todavía se respeta una cierta discrecionalidad dentro del objetivo de ampliar las similitudes.

Sin duda el Gobierno del Estado surfea finamente por este universo jurídico. De esta forma, si atendemos a las medidas previstas, una gran parte consisten en instrucciones a “las Administraciones Públicas competentes” con la finalidad de que dirijan su actividad hacia determinadas conductas: impulsarán, apoyarán, promoverán, deberán tender a. En otras ocasiones, cuando ha lugar el mandato se fortalece y se utilizan los términos “garantizarán, asegurarán medidas específicas, arbitrarán medidas para garantizar”. Un manual completo de fórmulas verbales con los que conjugar la materialización de las medidas previstas en el proyecto pero que no carecen de inocuidad.

De acuerdo con esta formulación, lo que hace este proyecto de Ley es ordenar a las Comunidades Autónomas competentes la forma en la que tienen que actuar, lo que supone la transformación de sus competencias exclusivas en simples competencias de ejecución o complementarias impidiéndoles el ejercicio de su autonomía política tal y como se contempla en el bloque de constitucionalidad.

Resulta paradigmático el contenido de la disposición adicional séptima que compele a las Comunidades Autónomas a que cumplan en el plazo de veinticuatro meses las obligaciones que les impone la Ley y ello con independencia de que esas obligaciones correspondan a materias de competencia exclusiva autonómica. Esto supone una suerte de desmantelamiento del orden constitucional de reparto de competencias previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Otra muestra de la utilización incorrecta del art. 149.1.1 CE se recoge en la DA cuarta en la que se habilita al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para la elaboración de un instrumento de elaboración diagnóstica, que sirva de referencia para unificar criterios de diagnóstico en el ámbito de los Servicios sociales y que pueda utilizarse para valorar la vulnerabilidad social de las familias, cuando son las Administraciones competentes las que deben elaborar instrumentos de esas características (herramientas para la correcta ejecución de sus políticas), tanto por ser las titulares

de la competencia, como por ser quienes mejor conocen la realidad social del ámbito territorial en el que ejercen sus funciones en esta materia.

En definitiva, una de las cuestiones a oponer al Proyecto deriva precisamente de esas medidas que impiden de facto a las CC.AA. fijar políticas propias. Las CC.AA. pasan a convertirse en meros ejecutores de las medidas previstas en el PL. Esa forma de proceder no se ajusta al título del art. 149.1.1 CE. El Estado está identificando con precisión cuál será la conducta ejecutiva obligatoria de los demás poderes públicos, sin perjuicio de que puedan fijar otros adicionales: esta es una cuestión más propia de las leyes de bases y no del art. 149.1.1 CE.

La última cuestión a destacar es la tendencia cada vez más reiterada del Estado de acudir a varios instrumentos de gobernanza que constriñen materias de competencia exclusiva autonómica, todos ellos aquí presentes: un ultra vires en la interpretación de los principios de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas; la creación de registros administrativos centralizados; la elaboración de documentos marco o de directrices adoptadas en tales órganos colaborativos y de seguimiento obligatorio. Su finalidad, obvia, consiste en condicionar, dirigir y controlar las funciones legislativas y fundamentalmente las ejecutivas sobre las que no tiene competencias.

A modo de ejemplo, las funciones atribuidas al Observatorio Estatal de Familias (Artículo 67): “órgano de carácter asesor y de apoyo para el análisis, la investigación, el estudio, el seguimiento, la evaluación y la propuesta técnica de actuaciones en materia de familias”. Como se ve, el Estado pretende servirse de esta panoplia de órganos para ir fijando criterios ejecutivos de actuación para todas las Administraciones Públicas en materias de competencias autonómicas.

No se quiere terminar esta enmienda de totalidad sin poner en evidencia el riesgo de tejer un entramado normativo con duplicidad de regulaciones. En esta legislatura se está aprobando un conjunto de normas que inciden de forma transversal sobre diversas materias y que persiguen objetivos si no iguales muy similares, así en educación, en vivienda, en asistencia social y prestaciones ante situaciones de vulnerabilidad. Este proyecto de ley entra también en este telar y debería ser objeto de una cuidadosa evaluación comparativa que lo cohoneste con el resto del ordenamiento vigente y en fase de aprobación.

Por todo ello, el texto debe ser devuelto al Gobierno, para que se ciña a sus competencias y no invada las de las CC.AA., sea por vía directa con el uso espurio del art. 149.1.1CE o mediante esas medidas tan detalladas que impiden desarrollar políticas propias adaptadas a su realidad territorial, como indirectamente por los órganos colegiados y los marcos o directrices que se adoptan en el seno de órganos interadministrativos y que son a la postre de obligado cumplimiento para todas las CC.AA.