

Reforma del artículo 49 de la Constitución española, de 15 de febrero de 2024 [BOE-A-2024-3099]

DEUDA CONSTITUCIONAL HISTÓRICA: RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PLENITUD DE TODOS SUS DERECHOS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El 17 de febrero de 2024 el *Boletín Oficial del Estado* publicaba la reforma del artículo 49¹ de la Constitución española [BOE-A-2024-3099]. Como se recoge en su preámbulo, una de las manifestaciones concretas del reconocimiento constitucional de la dignidad de las personas y el libre desarrollo de su personalidad se circunscribe en el pleno reconocimiento de todos los derechos a las personas con discapacidad. De ahí la relevancia de la reforma constitucional aprobada. Una reforma incuestionable e inaplazable tras cuarenta y cinco años de vigencia constitucional.

Repárese que la redacción anterior del artículo 49 CE era la que sigue:

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.

Tras la reforma aprobada en 2024 su dicción literal es la siguiente:

1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.
2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad.

Se observa como el núcleo de la reforma constitucional se centra básicamente en eliminar la palabra «disminuidos» e incorporar la expresión «personas con discapacidad». El cambio no es menor. Máxime porque desde el punto de vista del imaginario simbólico utilizar el adjetivo «disminuidos» insta a pensar en aptitudes o capacidades en grado anormal a lo normal². En este contexto, repárese en que la Real Academia de

1. Véase la Reforma del artículo 49 de la Constitución española, de 15 de febrero de 2024, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 17 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-3099>

2. Véase la definición de la Real Academia de la Lengua, en su primera acepción: «1. adj. Que ha perdido fuerzas o aptitudes, o las posee en grado menor a lo normal». Disponible en: <https://dle.rae.es/disminuido>

la Lengua (RAE) enmendó en 2020 la acepción del término «discapacidad»³ en los siguientes términos: «Situación de la persona que por sus condiciones físicas o mentales duraderas se enfrenta con notables barreras de acceso a su participación social». En la misma línea cabe citar expresamente la atención particular que en sede constitucional se reconoce a mujeres y menores con discapacidad. Sin duda, un guiño a la perspectiva de género y a la perspectiva en la infancia como metodología de análisis jurídico.

La reforma constitucional acometida permite poner en valor los avances normativos a nivel internacional que han venido redundando en un refuerzo a la hora de proteger a las personas con discapacidad. En este sentido, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad⁴ (Nueva York, 2006, ratificada por España en 2007) supuso un punto de inflexión. Téngase en cuenta que en su articulado delimita normativamente «discriminación por motivos de discapacidad», entendiéndose por tal «[...] 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. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables». Por remisión y, como forma de discriminación, repárese en los términos en los que define «ajustes razonables» como motivo de discriminación, a saber: «Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales». Otro apartado a reseñar es el centrado en los principios de actuación que recoge la norma. Principios que operan como mandatos de optimización a todos los operadores públicos: respeto a la dignidad, autonomía individual, libertad en la toma de decisiones, no discriminación, participación e inclusión plena en la sociedad, respeto a las diferencias, igualdad de oportunidades, accesibilidad, igualdad de mujeres y hombres, respeto a la evolución de las facultades de niños y niñas con discapacidad y derecho a preservar su identidad.

3. Otras definiciones sobre personas con discapacidad pueden consultarse en el *Diccionario panhispánico del español jurídico*. En el ámbito administrativo y laboral la delimitación conceptual recogida es la siguiente: «Persona que presenta deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. A todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 %».

4. Consúltese el Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2008/04/21/pdfs/A20648-20659.pdf>

Directamente conectada con la reforma constitucional acometida en España, la Convención de Naciones Unidas insta a los Estados partes a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad. Ténganse en cuenta los términos en los que el texto constitucional apelaba a personas con discapacidad.

Obsta señalar que la reforma constitucional llevada a cabo encuentra sustento infraconstitucional en leyes como la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad [[BOE-A-2011-13241](#)], así como en 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 [[BOE-A-2013-12632](#)].

Entre las modificaciones normativas incorporadas en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, cabe significar la modificación del segundo párrafo del apartado 1 del artículo 1 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. La norma define «igualdad de oportunidades» como

la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por motivo de o sobre la base de discapacidad, incluida cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones por las personas con discapacidad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Asimismo, se entiende por igualdad de oportunidades la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social.

Especial mención cabría realizar a las consecuencias jurídicas del incumplimiento de las prohibiciones de discriminación. Estableciéndose en su artículo 21 que la persona que sufra una conducta discriminatoria por razón de discapacidad tendrá derecho a indemnización por los daños y perjuicios sufridos. En este contexto normativo, resulta de interés citar la reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación [[BOE-A-2022-11589](#)]. El artículo 2 recoge el ámbito subjetivo de aplicación, precisándose lo siguiente:

Se reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal. Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Junto al precepto mentado, es el artículo 4 el que delimita normativamente el llamado «derecho a la igualdad de trato y no discriminación». Dispone:

[...] queda prohibida toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a la igualdad. Se consideran vulneraciones de este derecho la discriminación, directa o indirecta, por asociación y por error, la discriminación múltiple o interseccional, la denegación de ajustes razonables, el acoso, la inducción, orden o instrucción de discriminar o de cometer una acción de intolerancia, las represalias o el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o incumplimiento de deberes.

Obsérvese que alude —como forma de discriminación— a la denegación de ajustes razonables.

Volviendo al contenido de la reforma constitucional, conviene significar que la misma fue tramitada como proposición de ley por el procedimiento de lectura única⁵ a tenor de lo dispuesto en el artículo 167⁶ de la Constitución española, habiéndose obtenido, en votación final, la mayoría de tres quintos⁷ prevista en el mentado precepto constitucional. En concreto, los votos a favor en el Congreso fueron 312 a favor y 32 en contra. Se trata de la tercera reforma de la Constitución de 1978. La primera con contenido social. De ahí su relevancia en la medida en que reconoce sin ambages la subjetividad jurídica y política de las personas con discapacidad.

5. Consúltese el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados-as [BOE-A-1982-5196]. Dispone textualmente: «1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado tal acuerdo se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. 3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado».

6. La dicción literal del artículo 167 de la CE es del siguiente tenor: «1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. 3. 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 cualquier de las Cámaras».

7. Consúltese la aprobación por el Pleno del Congreso recogida en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados), de fecha 23 de enero de 2024. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-56-4.PDF

Por tanto, bienvenida esta reforma constitucional. Una reforma necesaria y que constituía una deuda histórica a nivel social, específica pero no exclusivamente, para las personas con discapacidad. En este punto cabe recordar las reformas previas acaecidas en 1992 y 2011, respectivamente:

1. Reforma del artículo 13.2 CE que consistió en añadir la expresión «y pasivo» referida al ejercicio del derecho de sufragio de las personas extranjeras en las elecciones municipales. El 7 de julio de 1992 los Grupos Parlamentarios Socialistas, Popular, Catalán (Convegència i Unió), de Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya, del CDS, Vasco (PNV) y Mixto presentaron conjuntamente una proposición de reforma del artículo 13, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia⁸.
2. Reforma del artículo 135 de la Constitución. El 28 de agosto de 2011 los Grupos Parlamentarios Sociales y Popular en el Congreso de los Diputados-as presentaron conjuntamente una proposición de reforma solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia y de lectura única en el Pleno. La reforma se publicó en el BOE el 27 de septiembre de 2011 [[BOE-A-2011-15210](#)].

Llegados a este punto, se hace necesario pensar en futuras reformas constitucionales más ambiciosas, siendo conscientes de las dificultades de su acometimiento cuando dichas reformas requieren una tramitación agravada vía artículo 168 CE. En este punto, y sin perjuicio de otras consideraciones, resulta obligado volver sobre las propuestas recogidas en el *Informe del Consejo de Estado*⁹ de febrero de 2006.

María Concepción TORRES DÍAZ
Doctora en Derecho
Profesora de Derecho Constitucional y abogada.
Universidad de Alicante
concepcion.torres@ua.es

8. Puede ampliarse información en la siguiente dirección url. Disponible en: https://app.congreso.es/consti/constitucion/reforma/primera_reforma.htm

9. Puede consultarse en el informe en la siguiente dirección url. Disponible en: <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf>