

ARTÍCULO 49, PRIMERA REFORMA SOCIAL DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS DESDE LA DISCAPACIDAD ORGANIZADA.

ARTICLE 49, FIRST SOCIAL REFORM OF THE SPANISH CONSTITUTION. CONSIDERATIONS AND PROPOSALS FROM ORGANIZED DISABILITY.

LUIS CAYO PÉREZ BUENO

**Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y de la Fundación Derecho y Discapacidad.
presidencia@cermi.es**

Cómo citar este artículo: Pérez Bueno, L.C. (2020). Artículo 49, primera reforma social de la Constitución Española. Consideraciones y propuestas desde la discapacidad organizada. Actas de Coordinación Socio-sanitaria, (27), PÁGINAS 11-25

PALABRAS CLAVE

Discapacidad, Derechos, Derechos Sociales, Constitución Española, Artículo 49, Reforma Constitucional, Convención, Inclusión, Cortes Generales, CERMI.

RESUMEN

En España, la sociedad civil organizada en torno a las personas con discapacidad y sus familias, representada por el CERMI, lleva lustros demandando a los poderes públicos y los partidos políticos la reforma del artículo 49 de la Constitución Española, dedicado precisamente a las personas con discapacidad, habida cuenta de la inadecuación e inactualidad del texto vigente del precepto, que por haberse adoptado hace más de cuarenta años, no está alineado con el enfoque de derechos humanos. Esta necesidad de modificación constitucional, se agudiza desde la entrada en vigor en 2008 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que establece un modelo social de derechos humanos, y cuyos principios, valores y mandatos entran en conflicto con la Constitución Española, por pertenecer a dos épocas y dos mentalidades muy distintas. En el año 2018, las presiones del movimiento social de la discapacidad comienzan a tomar cuerpo, y el Gobierno y el Parlamento españoles activan el procedimiento de reforma constitucional a propósito del artículo 49, iniciativa de modificación aún no culminada, que de llevarse a cabo finalmente supondrá un refuerzo más que notable de la declaración, reconocimiento y garantías de los derechos de las personas con discapacidad.

KEYWORDS

Disability, Rights, Social Rights, Spanish Constitution, Article 49, Constitutional Reform, Convention, Inclusion, Parliament, CERMI.

ABSTRACT

In Spain, the civil society organized around people with disabilities and their families, represented by CERMI, has been demanding the public authorities and political parties reform Article 49 of the Spanish Constitution, specifically dedicated to people with disabilities. disability, taking into account the inadequacy and inactivity of the current text of the precept, which, having been adopted more than forty years ago, is not aligned with the human rights approach. This need for constitutional modification has become more acute since the entry into force in 2008 of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which establishes a social model of human rights, and whose principles, values and mandates conflict with the Constitution. Spanish, for belonging to two eras and two very different mentalities. In 2018, the pressures of the social movement for disability began to take shape, and the Spanish Government and Parliament activated the constitutional reform procedure regarding article 49, an initiative for modification not yet completed, which if finally carried out. It will mean a more than notable reinforcement of the declaration, recognition and guarantees of the rights of people with disabilities.

1. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR.

El enfoque de derechos, de derechos humanos, único admisible en relación con la legislación y las políticas públicas que tengan por destino a las personas con discapacidad, compele a la preocupación por el Derecho, entendido como ordenación racional y justa de la convivencia y las relaciones entre los seres humanos en una comunidad política dada, y de estas entre sí. De ahí, la insistencia del movimiento social organizado de la discapacidad de ejercer presión e incidir para que los ordenamientos jurídicos ya sean internacionales, ya europeos, ya del propio país, asuman con convicción y vigor esta perspectiva, traduciéndola en un Derecho positivo cada vez más embebido en la consideración de la discapacidad como una cuestión exclusiva de derechos humanos.

Teñir la legislación toda de la discapacidad de la visión de derechos humanos pasa, en primer término, claro está, porque esta quede impregnada en la norma superior, aquella que ostenta la primacía mayor del ordenamiento jurídico, que suele ser la Constitución política del Estado. No es indiferente, antes al contrario, que el texto constitucional de una nación o país, tenga presente la realidad de las personas con discapacidad, la acoja expresamente o la omite, y si la declara y regula, en qué términos lo hace, literales y conceptuales.

Como es harto sabido, en el caso de España, la Constitución de 1978, la vigente en estos momentos, no hace caso omiso de las personas con discapacidad, les dedica un artículo específico, el 49, por lo que la discapacidad tiene recepción constitucional, hecho en principio del que hemos de congratularnos. Muchos textos constitucionales en el mundo no mencionan a esta parte de su población, la ignoran de plano. Es positivo pues que la Constitución Española dispense atención declarativa y regulatoria a las personas con discapacidad; otra cuestión es la relevancia que se le otorgue, en qué términos y con qué contenido y alcance. Sobre qué principios inspiradores, con cuál dicción, en qué ubicación sistemática del texto constitucional e incluso con qué intención y estilo, si es meramente declaratoria o se erige en mandato imperativo con garantías para su aplicación efectiva.

En opinión del movimiento social de derechos humanos de las personas con discapacidad en España, a despecho de que la Constitución de 1978 fuera en origen receptiva con las personas con discapacidad, elemento que ha de ser reconocido y agradecido, transcurridos más de cuarenta años desde su promulgación y vigencia, precisa de una reforma, en este punto, que la actualice, qué duda cabe, y sobre todo que la refuerce para alinearla por entero con el enfoque de derechos humanos. Sería la primera reforma netamente social del texto constitucional español, y para las personas con discapacidad y su movimiento social es de un fecundo simbolismo que esta primera modificación social sea por y para este grupo social.

2. LA DISCAPACIDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. INACTUALIDADES E INSUFICIENCIAS.

Ha sido consignado antes, a saber: la discapacidad, bien que con otro nombre y con una concepción propia del tiempo y de la mentalidad en que fue elaborado y aprobado, está presente en el texto constitucional de 1978. El artículo 49 es el precepto que le consagra, y cuya redacción literal es:

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.

No basta con la dicción expresa, es también recomendable saber dónde se encuentra situado en el texto normativo máximo, pues esta localización nos indicará aspectos no menores como su consideración o no de derecho fundamental, su grado de reconocimiento, su imperatividad, la exigibilidad que se le otorga y la protección dispensada. Sistemáticamente, este artículo está ubicado en el capítulo tercero, bajo el nombre “De los principios rectores de la política social y económica” del Título I, en el que se declaran y reconocen los derechos y deberes fundamentales, pero su rango es subalterno, por cuanto es solo un principio rector de la política social y económica, una suerte de mandato genérico que se dirige a los poderes públicos (no a toda la comunidad política y social) de actuar en un determinado sentido, orientador de la acción oficial, para que a través de ella se verifiquen los derechos, estos sí, reconocidos a toda la ciudadanía y formulados en el elenco del Título I, mas sin definir ni elevar la discapacidad y lo atinente a ella al rango de los derechos de máxima protección. El tratamiento de la Constitución vigente a las personas con discapacidad es, por decir así, de menor cuantía.

Yendo ya, en derechura, al contenido estricto del artículo, una vez bosquejado el entorno en el que se ubica y que condiciona su calidad y alcance, lo primero que resulta llamativo es la terminología empleada; un artículo sobre la discapacidad, que no usa esta palabra. Sí lo subyacente, pero no lo aparente. En efecto, para la sensibilidad presente, lo más chocante del texto del artículo 49 es el vocablo de “disminuidos”, como equivalente a lo que hoy denominamos “personas con discapacidad”. Bien es cierto que “discapacidad” no era una palabra formada y existente en 1978 (su creación fue posterior), pero la elección de “disminuidos” no fue la más afortunada, incluso para ese tiempo. Así, en 1982, cuando se promulga la primera ley general de discapacidad en España, transcurridos menos de cuatro años, el legislador ordinario opta por “minusválidos”, llevando esta expresión al propio título: Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, cuya vigencia se prolongó hasta el año 2013, en que fue derogada por subsunción en el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2013. Es precisamente el aspecto terminológico, esta inactualidad léxica -en una esfera como la de la discapacidad, en el que las variadas y cambiantes expresiones

se agotan con una celeridad cuando menos intrigante, como si no hubiera palabra acertada o condigna de una realidad elusiva en grado sumo que vanamente trata de designar- la que más ha determinado los intentos posteriores de modificación. Incluso algunas propuestas de reforma, se limitaban tan solo a propugnar el mero cambio terminológico, “disminuidos” por otra expresión más acorde al momento, menos hiriente para la consideración y el juicio modernos, sin más honduras conceptuales, o ambiciones de índole política, jurídica o social.

Con ser lo léxico lo que más cautiva la atención en este debate, sobre todo cuando se expone con simpleza a la opinión pública a través de los medios de comunicación masivos, concurren otros elementos de mayor entidad y relevancia en la reforma constitucional del artículo 49. Las inactualidades e insuficiencias del supracitado precepto son también, más que nada, de fondo. Aspectos materiales que pueden cifrarse en la adecuación o desajuste del vigente artículo constitucional con la visión imperante de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, y que no pueden ni deben omitirse al plantearse una eventual reforma, sino que deben ser las cuestiones preferenciales. Así, la dicción actual del artículo 49 dimana de un concepto de discapacidad, propia del modelo médico-rehabilitador, hoy superada, en favor de un modelo social, en el que el entorno, entendido en su más extenso sentido, la comunidad de pertenencia de la persona con discapacidad, es determinante, causal del surgimiento de las situaciones de discapacidad. Esto, va de suyo, no es neutro en cuanto a la respuesta del Estado, las autoridades y las Administraciones; se proyecta sobre la legislación y las políticas públicas y las condiciona. Vocablos como “tratamiento”, “rehabilitación”, “integración” o la locución “atención especializada”, son indicativas de qué modelo de discapacidad se parte, el médico, que en la época de redacción y aprobación de la Constitución Española imperaba con dominio indiscutido. Igualmente limitativo es, como hace el artículo 49 en su literal actual, confinar la acción a favor de los derechos de las personas con discapacidad en los “poderes públicos”, como si la posición de desigualdad estructural, exclusión sistemática y de severas dificultades para el acceso regular a los bienes sociales básicos y al ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de este grupo ciudadano fuera únicamente atribución en exclusiva de lo estatal, de lo público, cuando la responsabilidad es colectiva, como comunitaria también es la discapacidad, según el modelo social. Otro aspecto también intempestivo es la división de la discapacidad en la tipología tradicional de física, psíquica y sensorial, un tanto arbitraria, como casi todas las taxonomías, y que expulsa más que acoge, siendo innecesaria y hasta omisiva e irritante para quien no se siente reflejado en ella, que son legión.

Los desfases y las debilidades del contenido presente del artículo 49 de la Constitución Española son patentes, lo cual no comporta una acusación a sus redactores, sino que evidencia la vertiginosa evolución que en pocas décadas ha experimentado eso que denominamos discapacidad, que desactivan lo que ayer pudo ser correcto y en todo caso bienintencionado. Este desajuste objetivo es el que fundamenta las reclamaciones cívicas, políticas y jurídicas de reforma del precepto constitucional relativo a las personas con discapacidad.

3. ANTECEDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CURSO.

La modificación del artículo 49 de la Constitución Española no es una idea u ocurrencia de último momento; lleva instalada en la agenda de la discapacidad desde hace lustros, y su movimiento social, que es el resorte y causa primera de la legislación y las políticas públicas en esta esfera, la viene demandando desde hace dos décadas. Este dato cronológico puede sorprender al personal no avezado o habitual de los asuntos de discapacidad, y en general de los sociales, que sufren una maduración prolongadísima para verse culminados, desde los primeros vagidos cívicos hasta su consumación como Derecho positivo, cuando de una disposición normativa se trata.

Así ha sucedido con esta reforma constitucional, cuyos antecedentes mínimos, con registros históricos públicos, se remontan a los inicios de esta centuria. Por recordar los más notables, valga recordar que el 3 de diciembre 2005, fecha en que se celebra en todo el mundo la jornada de las personas con discapacidad, el Presidente del Gobierno a la sazón, José Luis Rodríguez Zapatero, en un acto oficial con la representación cívica mayoritaria de la discapacidad, esto es, con el CERMI¹ y ante la demanda de este movimiento social, precisamente de reforma del artículo 49 de la Constitución, manifestó públicamente su compromiso político para promoverla y llevarla a efecto, solicitando el concurso para el buen fin de esta iniciativa del resto de fuerzas políticas. Nos hallamos pues en presencia de una demanda antigua, insistente y sostenida, que es de saludar y motivo de alegría que casi quince años después sea retomada con una mayor dosis de determinación y energía por el Gobierno y el Legislativo, a instancia y presión de la sociedad civil, eso sí.

La necesidad de acometer la reforma constitucional examinada en este artículo se torna perentoria con la adopción por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006, de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, el primer tratado multilateral de derechos humanos del siglo XXI, cuya contenido temático es la discapacidad, novedad absoluta en el Derecho Internacional Público, y que el Reino de España, firma y ratifica debidamente, entando en vigor para nuestro país y para el resto de Estados parte signatarios de esa Convención el 3 de mayo de 2008. Este cuerpo jurídico imperativo internacional en materia de derechos humanos, el más elevado posible, intensifica la urgencia de reformar el artículo 49 de la Constitución, para adecuar nuestro texto normativo máximo al nuevo marco mundial referido a las personas con discapacidad. La fricción, cuando no la colisión pura y simple, entre el nuevo tratado internacional -este sí con visión exigente de derechos humanos- y el texto constitucional de 1978 resulta ostensible, de donde se

¹ El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) es la expresión de la sociedad civil articulada en torno a la discapacidad en España para la representación, la acción y la incidencia política. Surgido como entidad asociativa de ámbito nacional en 1997, está integrado por las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias más representativas a escala española. Reconocido como interlocutor válido por los poderes públicos para la consulta y conformación de las políticas oficiales de la discapacidad, a través de un diálogo estructurado, fue designado por el Estado español como mecanismo independiente de seguimiento de la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en nuestro país. Para más información sobre esta plataforma cívica, se recomienda visitar la página de internet www.cermi.es.

sigue una tarea de acomodo, de reajuste, que solo puede pasar por la reforma constitucional, que permita alinear estos dos textos mayores.

Más allá de los hitos de 2006 y 2008, el movimiento cívico español de la discapacidad ha persistido en su reclamo y ha sostenido su demanda de modo constante, y hasta porfiado, pero con resultados poco halagüeños, dada la ausencia de recepción política a sus solicitudes. La irrupción de la crisis financiera y económica del 2008, que en sucesivos años devino en casi catástrofe social, la inestabilidad política y la pérdida de una voluntad concordante en cuestiones políticas, precisa para acometer nada menos que una modificación constitucional, aunque fuera de un solo artículo, como es el caso, distrajo de este objetivo, condenándolo a una suerte de limbo, en el que solo era recordado desde la sociedad civil e ignorado por los poderes públicos y las fuerzas políticas; en esas hemos languidecido, hasta que este asunto por fortuna se reactivó en 2018, aguardando en esta ocasión, que se agote y resuelva por consecución.

La modificación del artículo 49 no es un tema nuevo, como se ha visto; ha estado y está presente, desde luego en la agenda política del movimiento social de la discapacidad de modo porfiado y recurrente en los últimos 15 años, y de forma intermitente y algo desdibujada, en el elenco de los asuntos políticos y legislativos de carácter general. Es de esperar que en esta ocasión, año 2020, sea la acometida definitiva que lleve a una reforma necesaria, conveniente y posible. Hay que celebrar, con modismo al uso, la ventana de oportunidad que ahora se abre y están convocadas y apeladas todas las fuerzas políticas para que la aprovechan y la traduzcan, previos los diálogos y acuerdos precisos, en hechos normativos tangibles y satisfactorios, sustentados en respaldos robustos.

4. LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 49 COMO PRECURSORA DE UNA REFORMA SOCIAL AMPLIA DE LA CONSTITUCIÓN.

Sin ánimo de distraer la atención de la reforma del artículo 49 de la Constitución Española, que es el propósito presente y preferente de la sociedad civil organizada en torno a las personas con discapacidad y sus familias, se ha de señalar, solo a título meramente ilustrativo, que coexiste y pervive a la par, una demanda cívica viva enderezada a lograr una reforma social amplia del texto constitucional, más allá del precepto relativo a la discapacidad, que sería, además de su valor intrínseco, una suerte de ensayo precursor, orientador de próximos y más rotundos avances. En una agenda política social máxima, a la que en absoluto renuncian los movimientos cívicos de cambio, pero que habrá de plantearse cuando la coyuntura política y ciudadana sea propicia a tan magna aspiración, está la reforma social de la Constitución, en toda su extensión y ambición.

Esta reforma de largo alcance, comprendería, para la discapacidad organizada, la modificación del artículo 14, basa de todo el edificio constitucional de 1978, a fin de que este mencione

expresamente la discapacidad, elevando al mayor rango posible la garantía de igualdad y de no discriminación por motivos asociados a la circunstancia de discapacidad. En el texto vigente de este precepto, no está citada la discapacidad, aunque tácitamente estaría incluida en la medida en que se inserta en la coda “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Esta reforma máxima también comportaría la categorización como fundamentales -alcanzando así el pleno reconocimiento y la mayor protección posibles- de los derechos sociales, entre ellos, el de inclusión social de las personas con discapacidad. Como ya se ha insinuado, en la Constitución de 1978, los derechos sociales no poseen la consideración de derechos fundamentales, tampoco la de derechos, estrictamente hablando; no gozan de ese rango, pues en su parte más numerosa están formulados y enunciados como meros principios rectores de la política social y económica. Mandatos de hacer dirigidos a los poderes públicos. No se oculta, lo contrario sería pecar de ingenuidad, que esta reforma social amplia es de extrema dificultad en este punto y hora de la vida pública española, por lo que corresponde, sin desfallecer, es estimular el debate, plantear propuestas razonables y sensatas, extender esta mentalidad y captar las adhesiones, crecientes y suficientes, para que este desiderátum termine tomando cuerpo más pronto que tarde.

5. CAMINO RECORRIDO EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

La modificación del artículo 49, mucho tiempo demandada, como se ha consignado, comenzó a traducirse en hechos, al menos iniciales, en el año 2018. Con mayor precisión, en el mes de octubre el Legislativo y el Ejecutivo -siendo Presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez Pérez-Castejón- acuerdan desplegar trabajos en paralelo, preparatorios de una posible propuesta de reforma constitucional -circunscrita al artículo 49-, una vez acreditadas la necesidad de la misma, su conveniencia y la concurrencia de voluntad política concordante para alcanzar un consenso amplio, o cuando menos suficiente, de las fuerzas políticas.

Con este propósito, la Cortes Generales, a través de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad, y el Gobierno, por medio del organismo especializado Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), adscrito en ese momento al denominado Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, comienzan sendos trabajos preparatorios, acompasados, para, partiendo de la necesidad de la reforma, tratar de aquilatar y formular una propuesta que sirviera de base a un eventual Proyecto o Proposición -esta cuestión procedimental, es decir, si la iniciativa es del Ejecutivo, se materializaría en un Proyecto, si es de los Grupos Parlamentarios, en una Proposición, se decidiría más adelante-, de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Este designio compartido entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se llevó a efecto mediante la organización de un seminario de trabajo monográfico por parte del CEPC, que

se verificó el 26 de octubre de 2018, en la sede de este organismo en Madrid, al que concurrieron una extensa relación de personas expertas en la materia, que contribuyeron con sus reflexiones, sugerencias y formulaciones a la maduración de un borrador sino de propuesta, sí de valiosos materiales iniciales sobre los que se debería erigir esta. Al tiempo, ese mismo mes de octubre de 2018, desde el Parlamento, la Comisión citada más arriba, fue convocada para escuchar a personas significadas en materia constitucional y de discapacidad (sesiones del 22 y del 31 de octubre), tras cuyas comparecencias y los debates posteriores correspondientes –reuniones de 27 y 28 de noviembre–, el órgano consensuó una propuesta escrita con las bases informadoras de esta eventual reforma constitucional.

La propuesta emanada de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad del Congreso de los Diputados, trasladada por su Presidente a la Vicepresidenta Primera del Gobierno el día 4 de diciembre de 2018, proponía partir de la siguiente redacción tentativa:

“Propuesta de una reforma del artículo 49 de la Constitución en lo referido a las personas con discapacidad: 1) Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este título en condiciones de igualdad real y efectiva, sin que pueda producirse discriminación. 2) Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar una vida participativa, autónoma e independiente a las personas con discapacidad. 3) Se regulará la protección reforzada 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 acuerdos internacionales que velan por sus derechos.”

El Gobierno de España, con los resultados de sus trabajos preparatorios propios (los generados por el CEPC), y con la aportación recibida del Congreso de los Diputados, elabora un Anteproyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, que, en la reunión del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, acuerda remitir, para dictamen previo, al Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo.

La literalidad de la propuesta del Gobierno contenida en el Anteproyecto de reforma constitucional es harto similar a la procedente del Congreso de los Diputados, con algunas variantes notables, que se señalan:

“Artículo 49.

1. Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este título en condiciones de 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 las personas con discapacidad. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad.

3. *Se regulará la protección reforzada 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 acuerdos internacionales ratificados por España que velan por sus derechos.”*

Las diferencias entre uno y otro texto, el del Legislador y el del Ejecutivo, como se aprecia, se concentran fundamentalmente en el apartado 2 de la propuesta, relativo a las obligaciones de acción de los poderes públicos, que en la versión del Gobierno se enriquece con más dimensiones como la mención a la inclusión social, el respeto a la libertad de elección y propias preferencias de las personas con discapacidad, al deber de diálogo civil con las organizaciones representativas de esta parte de la población en la confección y despliegue de las políticas públicas, y a las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad.

El mismo día 7 de septiembre de 2018, el Gobierno remite el Anteproyecto al Consejo de Estado, el cual, tras preparación del oportuno informe y la correspondiente deliberación y acuerdo en Pleno, evacua dictamen (número 1.030/2018) fechado el 28 de febrero de 2019, con sus consideraciones y observaciones al Ejecutivo.

Las vicisitudes políticas y parlamentarias, con disolución de las Cortes Generales, Gobiernos en funciones, y convocatorias sucesivas a elecciones generales, detienen temporalmente el proceso de reforma constitucional en curso, que se retoma en el año 2020, reactivándose con el anuncio por el Gobierno de la Nación -8 de septiembre de 2020- de que ha incluido en su programa normativo anual esta propuesta de modificación constitucional y aguarda presentarla a las Cortes Generales en el periodo de sesiones de final de año. Así están las cosas, a fecha de conclusión de la redacción de este escrito (septiembre de 2020).

6. LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE LA DISCAPACIDAD ORGANIZADA.

El movimiento social español de la discapacidad y su expresión visible para la incidencia política, el CERMI, está en el origen de esta reforma constitucional. Ha sido la presión sostenida, la demanda permanente y la reiteración propositiva de la sociedad civil organizada la que ha desencadenado la espiral de actuaciones que puede, y debe, desembocar en la anhelada reforma constitucional del artículo 49.

El CERMI, mantenedor de la acción y los trabajos preliminares de los últimos años, ha saludado la propuesta de reforma del artículo 49 de la Constitución Española en curso, que en

su opinión inscribe a las personas con discapacidad y las coloca bajo un enfoque exigente de derechos, que trasciende con mucho el mero cambio terminológico.

Con la decisión del Gobierno, que se une y converge con las tareas preparatorias llevadas a cabo en este mismo sentido por los grupos parlamentarios en el seno de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad del Congreso de los Diputados, comienza un proceso de modificación constitucional que dotará de un contenido complementemente renovado al artículo 49 de la Carta Magna, cuyo objeto son las personas con discapacidad.

Sin duda, la reforma aborda el cambio de terminología, consagrando constitucionalmente la expresión “personas con discapacidad”, como corresponde según los compromisos internacionales de derechos humanos asumidos por España, y venía reclamando la representación abrumadora de la sociedad civil organizada en torno a la discapacidad, pero va mucho más allá, pues el nuevo artículo tendrá una redacción completamente nueva, acorde con el modelo social y de derechos de entender la discapacidad.

A juicio del CERMI, entidad que ha sido escuchada en los trabajos de confección de la iniciativa por medio de consultas y diálogo intenso con el Parlamento y el Ejecutivo, la futura propuesta del Gobierno, convertida ya en Proyecto de reforma constitucional, una vez superados los trámites previos, es un muy buen punto de partida, globalmente positivo, aunque en el proceso que ahora comienza queda recorrido de mejora, con matizaciones y ampliaciones de redacción.

El CERMI, ha insistido esta plataforma cívica, espera que la propuesta de modificación, en los trámites que quedan, siga contando con un amplio respaldo político y social y a la vuelta de unos meses pueda verse culminada, siendo la avanzadilla de la necesaria y la más profunda reforma social que necesita la Constitución, 40 años después de su aprobación.

Al margen de su acción impulsora y sostenedora de la iniciativa, el movimiento social de la discapacidad articulado en torno al CERMI, cuando esta reforma constitucional ha llegado al debate público e institucional, ha expresado con firmeza su posición nítida, enérgica y categórica en favor de la misma. La discapacidad organizada ha otorgado un sí, alto, sonoro y convencido, y aguarda que también persuasivo, a la necesidad imperiosa de reforma del artículo 49 de la Constitución Española.

Pero antes de entrar en el contenido de la modificación, la postura asertiva del CERMI pasa por que se aborde en proceso de reforma constitucional *ad hoc*, separado e independiente, exclusivo para este objetivo, pues concurren las condiciones de posibilidad necesarias para ver resultados en este punto. No se debería integrar, conectar o condicionar a reformas constitucionales más amplias y complejas, respecto de las cuales no se vislumbran las adhesiones y consensos mínimos para que tengan virtualidad.

También la sociedad civil organizada en torno a la discapacidad ha manifestado su plena disposición, si se cree útil y provechoso, para actuar como catalizador y facilitador entre las fuerzas políticas para lograr el acuerdo máximo posible.

Establecidas estas premisas de procedimiento y de contexto político, el CERMI, con arreglo a su característica línea propositiva, enuncia los planteamientos y formulaciones para la nueva redacción de artículo 49 de la Constitución Española, a saber:

1. La reforma sin duda ha de suprimir la palabra “disminuidos”, que no solo está superada, sino que es ofensiva e hiriente, que tendrá que ser sustituida por la única opción posible que es la de “personas con discapacidad” o “mujeres y hombres con discapacidad”. La cuestión terminológica ha sido la detonadora de este proceso, pero no sería admisible que se detuviera aquí, sería un esfuerzo no solo vano sino sobre todo fallido.
2. Asimismo, se ha de eliminar de plano la categorización por tipologías de discapacidad (físicos, sensoriales y psíquicos), hoy absolutamente amortizada; reliquias conceptuales y clasificatorias hogaño inservibles, y hasta contraproducentes.
3. Pero no basta quedarse en la mera sustitución o supresión de algunos términos y expresiones, sino que la ambición es mucho mayor. La discapacidad organizada demanda una redacción íntegramente renovada del artículo 49, que debería según el parecer de esta parte de la sociedad civil incorporar estos contenidos (considerados como mínimos):
 - a. Ha de acoger una mención a que las personas con discapacidad gozarán real y efectivamente de la igualdad y de los demás derechos y libertades reconocidos en la Constitución a toda la ciudadanía, sin discriminaciones ni exclusiones por razón de esta circunstancia. *Igualdad real y no discriminación ni exclusión.*
 - b. Mención también expresa a que la legislación, las políticas oficiales y la acción toda de los poderes públicos y de las autoridades y sus agentes promoverán, protegerán y asegurarán reforzadamente (acción afirmativa) el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad para que respetando su libertad de elección y preferencias puedan llevar con los apoyos precisos una vida participativa e independiente, en entornos universalmente accesibles, y estar incluidas en la comunidad, de la que serán consideradas una parte valiosa de la diversidad humana y social. *Acción positiva, libertad de elección, apoyos, accesibilidad universal, vida independiente e inclusión en la comunidad.*
 - c. Se ha de citar de modo visible la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas de 13 de diciembre de 2006, como marco jurídico de aplicación y exigibilidad en la materia. *Constitucionalizar expresamente la Convención de la ONU sobre Personas con Discapacidad.*

d. El nuevo artículo ha de otorgar a los derechos de las personas con discapacidad declarados y reconocidos en el reconfigurado artículo 49 la más intensa protección legal y jurisdiccional prevista en los apartados 1 y 2 del artículo 53 del texto constitucional (mismo tratamiento que los derechos del artículo 14 y de la Sección primera del Capítulo segundo de la Constitución), por remisión constitucional expresa. *Máxima protección legal y jurisdiccional para los contenidos del artículo 49.*

Traducida a propuesta normativa articulada, redactada jurídicamente, el movimiento CERMI planteó un texto, aportado al Legislador y al Ejecutivo en los trabajos previos descritos, que se reproduce a continuación:

“Artículo 49

1. Las personas con discapacidad gozarán real y efectivamente de la igualdad y de los demás derechos y libertades reconocidos en la Constitución, así como asumirán los deberes que esta impone, sin que puedan ser objeto de discriminación o exclusión por esta circunstancia.

2. La legislación, las políticas oficiales y la actuación de todos los poderes públicos promoverán, protegerán y asegurarán reforzadamente el ejercicio de sus derechos mediante la acción positiva para que con pleno respeto a su dignidad inherente y a su libertad de elección y preferencias puedan desarrollar, con los apoyos precisos, una vida participativa, autónoma e independiente, en entornos universalmente accesibles y estar incluidas en la comunidad, de la que serán consideradas parte valiosa como expresión de la diversidad humana y social.

3. Los poderes públicos adoptarán las medidas de todo tipo para que las mujeres y niñas con discapacidad ejerzan y disfruten íntegramente y en igualdad de condiciones los derechos fundamentales y las libertades públicas.

4. España garantiza al menos el nivel de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad establecidos en los tratados del sistema de Naciones Unidas y de las demás organizaciones internacionales y supranacionales válidamente ratificados o que formen parte del ordenamiento jurídico.

5. Mediante Ley orgánica, se regulará la protección reforzada, incluida la tutela judicial, de las personas con discapacidad en el acceso y disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución.”

Compendiadamente descrita, la anterior es la toma de posición del movimiento social de la discapacidad en esta cuestión crucial, de enorme transcendencia social, en la que el CERMI

tiene puestas las expectativas más elevadas, por cuanto una reforma constitucional de este calado proveerá del instrumento preciso para accionar y verificar la emancipación individual y colectiva que por tanto tiempo a las personas con discapacidad les ha venido siendo negada o al menos escamoteada.

Desde la sociedad civil, se ha emplazado a promover esta reforma, acelerándola, a llegar a un consenso pleno, o al menos muy amplio, y a ofrecer a toda la ciudadanía española, con y sin discapacidad, esta ocasión inaudita de mejora colectiva.

7. PRÓXIMOS PASOS DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 49.

Examinados en los numerales anteriores los aspectos materiales o de fondo, queda referirse a las cuestiones de procedimiento. Si el Gobierno de España, como ha manifestado y comprometido públicamente, remite en las próximas semanas o meses el Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española a las Cortes Generales para su trámite y ulterior aprobación, hay que determinar qué procedimiento se seguirá. Aquí hay que echar mano de la propia Constitución, más en concreto de su Título X, consagrado a regular y ordenar cómo han de hacerse las reformas del texto normativo máximo. Al no estar el artículo 49 ubicado en las partes de la Constitución consideradas más basilares, el procedimiento de reforma es el menos gravoso del artículo 167. Sería suficiente el acuerdo reforzado del Congreso y Senado, en los términos definidos en ese precepto, cabiendo la posibilidad de que se someta a referendo, como último trámite, si así lo piden una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Alcaín Martínez, E. (9/11/2018). Sobre la necesidad de la reforma integral del artículo 49 de la Constitución Española de 1978: más allá de un cambio terminológico. *Cermi.es semanal*, número 322. Recuperado de: <http://semanal.cermi.es/noticia/opinion-esperanza-alcain-reforma-integral-articulo-49-constitucion-mas-alla-cambio-terminologico.aspx> (consultado el 1 de octubre de 2020).

COMITÉ ESPAÑOL DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CERMI). (4/03/2013). Para el CERMI, existe margen de mejora para una posible reforma constitucional en materia de discapacidad. Recuperado de: <https://www.cermi.es/es/actualidad/noticias/para-el-cermi-existe-“margen-de-mejora”-para-una-posible-reforma-constitucional> (consultado el 1 de octubre de 2020).

CONSEJO DE ESTADO: Dictamen de 28 de febrero de 2019 del Pleno del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, Madrid, 2019.

CORTES GENERALES, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados: Comparecencia ante la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad del señor Pérez Bueno (presidente del CERMI), para tratar sobre el contenido del artículo 49 de la Constitución Española en relación con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, 23 de octubre de 2018, número 467, Madrid, 2018, páginas 2-11.

Lorenzo García, R. (2018). La reformulación de los derechos de las personas con discapacidad. *Revista Tiempo de Paz*.129, 70-85.

Lorenzo García, R. (2018). Reforma social de la Constitución: comentarios y reflexiones al artículo 49. *Anales de Derecho y Discapacidad*, 11-39.

Lorenzo García, R. y Pérez Bueno, L.C. (2020): *Fundamentos del Derecho de la Discapacidad*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

Página de internet recomendada.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI): <https://www.cermi.es>

