

ANTEPROYECTO DE REFORMA DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Constitución Española de 1978 consagra la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como claves de bóveda de nuestro Estado social y democrático de Derecho. Una de las plasmaciones concretas de esta configuración es su artículo 49, dedicado específicamente a la protección de las personas con discapacidad. Este precepto situó en su día a España a la vanguardia de la protección de este colectivo, al reconocerles expresamente la plenitud de los derechos previstos en el Título I y establecer un mandato de protección de los poderes públicos para con ellos.

Desde los inicios de la andadura de nuestro Estado social, el artículo 49 de la Constitución ha desplegado una notable influencia en la actuación de los poderes públicos y ha sido objeto de un considerable desarrollo legislativo. Sin embargo, en los últimos años los principales impulsos para la protección jurídica de las personas con discapacidad han tenido su origen en el Derecho internacional.

Hoy en día, la protección de este colectivo tiene como eje central la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 3 de mayo de 2008. Esta Convención contiene un amplio reconocimiento de los derechos de estas personas y articula mecanismos para promoverlos y protegerlos de forma integral, con el objetivo de paliar su desventaja social. Además, establece los cauces para asegurar su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural.

Durante los últimos años se ha producido la adaptación de la legislación interna a los planteamientos y términos consolidados en la normativa internacional. Esa tarea se ha plasmado particularmente, a nivel nacional, en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y 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. También la legislación de las Comunidades Autónomas ha asumido progresivamente los principios de la Convención, en unos casos mediante normativa sectorial y en otros con la aprobación de leyes que regulan la discapacidad de forma integral, como en Castilla y León (Ley 2/2013, de 15 de mayo), Castilla-La Mancha (Ley 7/2014, de 13 de noviembre) y Andalucía (Ley 4/2017, de 25 de septiembre).

Paralelamente a todo este proceso de cambio normativo, se producía una demanda sostenida de la sociedad civil articulada en torno a las personas con discapacidad, que

venía planteando a los poderes públicos una modificación sustancial del artículo 49 de la Constitución, para acomodarlo a la realidad social y para sentar las bases de una acción pública más vigorosa y eficaz en el futuro.

En el contexto descrito, resulta patente que la redacción original del artículo 49 de la Constitución Española de 1978, que plasmó el compromiso del constituyente con los derechos y libertades de las personas con discapacidad, precisa de una actualización en cuanto a su lenguaje y contenido. Por un lado, la terminología que emplea no refleja ya los valores que inspiran la protección de este colectivo, tanto en el ámbito nacional como internacional. Por otro, su contenido se basa en una concepción médico-rehabilitadora de la discapacidad, coherente en el momento de su redacción pero hoy completamente superada por un modelo social de corte igualitario.

Por todo ello, resulta necesario proceder a la reforma del artículo 49 de la Constitución, de manera que este precepto vuelva a ser referencia para la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad en España.

II

La presente reforma constitucional modifica íntegramente el artículo 49 de la Constitución Española, tanto desde el punto de vista del lenguaje como de su estructura y contenido. Además, se dota de una mayor extensión al precepto con la intención de abordar en el propio texto constitucional aquellos extremos más necesitados de regulación y de protección.

En primer lugar, se modifica la terminología que emplea el artículo 49 para referirse ahora al colectivo de las personas con discapacidad. De esta manera, se actualiza el lenguaje de una forma que refleja los propios valores de la Constitución y la dignidad inherente a este colectivo.

En segundo lugar, se reforma la estructura del artículo en coherencia con la multiplicación de los enfoques desde los que se aborda la discapacidad. Así, se divide el precepto en cuatro apartados, cada uno de los cuales refleja una dimensión diferente de la protección de las personas con discapacidad.

En tercer lugar, se modifica el contenido del artículo 49, para adaptarlo a las concepciones actuales sobre la protección de las personas con discapacidad, que ya no se basan en la concepción médico-rehabilitadora que subyace en su redacción original.

Así, se pone el énfasis sobre los derechos y deberes de los que son titulares las personas con discapacidad, como ciudadanos libres e iguales. Además, se fijan los objetivos que deben orientar la acción positiva de los poderes públicos como son su plena autonomía personal y su inclusión social, políticas que deberán respetar siempre la libertad de elección y preferencias de las personas con discapacidad.

En la fijación de estas políticas, la reforma incluye expresamente la participación de sus organizaciones representativas, esto es, de la sociedad civil articulada, en aras de que estén presididas por el diálogo civil y que estas organizaciones sean consultadas y cooperen activamente en la adopción de las políticas públicas que les afecten.

La situación de especial vulnerabilidad de las mujeres y niñas con discapacidad justifica claramente que el nuevo artículo 49 de la Constitución haga una alusión expresa a la atención específica de sus necesidades.

Se consagra asimismo el principio de protección reforzada de las personas con discapacidad, para que reciban la atención especializada que requieren y se encuentren especialmente amparadas para el disfrute de los derechos que la Constitución otorga a toda la ciudadanía.

Finalmente, y como cláusula de cierre, se hace una referencia a la protección mínima que ofrecen los Tratados internacionales que velan por los derechos de las personas con discapacidad.

III

El apartado primero del nuevo artículo 49 de la Constitución comienza reconociendo expresamente a las personas con discapacidad como titulares de los derechos previstos en el Título I de la Constitución. Se supera así el enfoque clásico de la regulación en este ámbito, centrado en las obligaciones para los poderes públicos sin hacer mención expresa de las personas con discapacidad como titulares de derechos. La perspectiva objetiva de las políticas sociales, hasta ahora central en la formulación de los derechos económicos y sociales, se sustituye por una visión subjetiva y pasan a primer plano los colectivos a quienes se dirigen.

Asimismo, este primer apartado dispone que las personas con discapacidad son titulares de estos derechos en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva. De este modo, se introduce en el Capítulo tercero del Título primero una referencia expresa a los principios de igualdad material previstos en el artículo 9.2 de la Constitución, con lo que se refuerza el reconocimiento de sus derechos. Se traslada expresamente el máximo exponente del Estado social del Título preliminar al mismo Título primero de modo que, por primera vez, la obligación de los poderes públicos de promover la libertad e igualdad real y efectiva prevista en el artículo 9.2 se recoge de forma explícita en el Capítulo relativo a los principios rectores de la política social y económica.

Finalmente, el primer apartado incluye asimismo una mención a los deberes constitucionales, reforzando la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad. Ello se completa con la prohibición de discriminación, incorporándose al precepto el término empleado en el artículo 14 de la Constitución donde se reconoce la igualdad formal. Así, la igualdad formal del artículo 14, frontispicio del catálogo de derechos reconocidos en el Título primero, también se traslada expresamente al

Capítulo tercero del Título primero y se subraya la importancia de la misma en el trato a este colectivo.

IV

El nuevo apartado segundo del artículo 49 tiene por finalidad establecer un mandato a los poderes públicos, a fin de que lleven a cabo las políticas necesarias para promover, proteger y asegurar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Se trata, por tanto, de un mandato de acción positiva, tendente a lograr los dos objetivos esenciales de la política en esta materia: la plena autonomía personal, como perspectiva subjetiva de libertad, y la inclusión social, como dimensión comunitaria, en conexión con la igualdad y desarrollo personal pleno en el entorno social.

Esta acción positiva de los poderes públicos ha de desarrollarse, en todo caso, con respeto a la libertad de elección y preferencias de las personas con discapacidad. Ello supone un gran avance en las políticas públicas en la materia, pues se pasa de un modelo protector y tuitivo a un sistema donde la persona con discapacidad es el centro de todas las políticas que se adopten, de modo que en todo momento pueda decidir acerca de la intensidad de las medidas de acción positiva emprendidas por los poderes públicos. Ello permite que la autonomía personal pueda desplegarse de forma plena.

En el ámbito de la discapacidad, tiene una relevancia fundamental la tarea realizada por las organizaciones representativas, que desempeñan un papel esencial en la garantía del cumplimiento de las obligaciones que la Constitución y las leyes imponen a los poderes públicos en este ámbito. En conexión con ello, el nuevo apartado segundo del artículo 49 contiene una referencia expresa a la participación de estas organizaciones en la configuración de las políticas públicas, dando así reconocimiento expreso en la Constitución al mandato contenido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006. Con todo ello, se reconoce a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad la posibilidad de intervenir y participar activamente en la elaboración de medidas normativas y políticas de acción positiva destinadas a dar efectividad a los derechos reconocidos en el artículo 49.

Finalmente, se reconocen explícitamente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad. El hecho de que en este colectivo prevalearan las mujeres justifica la adopción de políticas públicas dirigidas a reducir las desigualdades específicas asociadas al sexo y la discapacidad, introduciendo la perspectiva de género como un principio fundamental de esta reforma.

V

El apartado tercero del nuevo artículo 49 reconoce constitucionalmente de una manera expresa la protección reforzada de los derechos de las personas con discapacidad.

Las circunstancias concretas de las personas que conforman este colectivo son de una relevancia que justifica el explícito reconocimiento constitucional de una serie de medidas destinadas a conseguir que el ejercicio de sus derechos pueda desarrollarse en plenitud.

Estas medidas son coherentes con la igualdad reconocida en los apartados anteriores del nuevo artículo 49 y sólo con ellas será posible un ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad. En esta dirección se ha manifestado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 208/2013, de 16 de diciembre, donde sostuvo explícitamente que “cuando se trata como en este caso, de personas con discapacidad, es preciso tener en cuenta que el ordenamiento jurídico establece en estos supuestos una protección especial, derivada de lo dispuesto en el ya mencionado artículo 49 de la Constitución, en aras a proteger el interés de (este colectivo al que) los poderes públicos ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título primero otorga a todos los ciudadanos” (FJ 6). Por todo ello, mediante la presente reforma constitucional se introduce una mención expresa de la protección reforzada de los derechos, a fin de garantizar su aplicación en todo caso en el ámbito de la discapacidad.

VI

El último apartado del nuevo artículo 49 contiene una remisión expresa a la protección de los derechos de las personas con discapacidad prevista en los tratados y convenios internacionales ratificados por España.

Esta previsión tiene el objetivo de garantizar para este colectivo el nivel de protección mínima de los derechos reconocidos a nivel internacional. De esta forma se asegura expresamente el cumplimiento de las medidas previstas en estos instrumentos supranacionales haciendo posible, al mismo tiempo, la posibilidad de que estas medidas sean ampliadas por el legislador español.

Por otra parte, este nuevo apartado no concreta los convenios y tratados vigentes, como la ya citada Convención de las Naciones Unidas de 2006, sino que opta por una remisión general a los instrumentos internacionales. Esta opción hace posible que puedan ser tenidos en cuenta, no sólo los textos en vigor, sino que también lo sean aquellos textos que se ratifiquen en un futuro y que regulen directamente los derechos de las personas con discapacidad o que se refieran sectorialmente a este colectivo.

Artículo uno.

El artículo 49 de la Constitución Española queda redactado como sigue:

1. “Las personas con discapacidad son titulares de los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva, sin que pueda producirse discriminación.
2. Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, y serán adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad. 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 que velan por sus derechos”.
