

# DISCAPACIDAD Y CONSTITUCIÓN: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 49 CE

## Disability and the Constitution: the reform of article 49 of the Constitution

DAVID DELGADO RAMOS<sup>1</sup>

Universidad Rey Juan Carlos

david.delgado@urjc.es

### *Cómo citar/Citation*

Delgado Ramos, D. (2025).

Discapacidad y Constitución: la reforma del artículo 49 CE.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 107-136.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.04>

### *Resumen*

La reforma constitucional del art. 49 de la Constitución ha supuesto la inclusión del denominado modelo social de la discapacidad en nuestra norma suprema, transformando la orientación de la discapacidad impresa por el constituyente en 1978. La reforma, correcta en el fondo, ha sido deslucida en su articulación material por una serie de errores procedimentales y de objeto, incluyendo aspectos que no debieran haberse incluido, como una asimetría en favor del menor y la mujer, y la falta de regulación de otros aspectos para incluir en los arts. 3 y 14 de la Constitución.

### *Palabras clave*

Discapacidad; reforma; dignidad; derecho.

---

<sup>1</sup> Profesor contratado doctor (interino) de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

**Abstract**

The constitutional reform of article 49 of the Spanish Constitution has led to the inclusion of the so-called social model of disability in our Supreme Norm, transforming the orientation of disability printed by the constituent Assembly in 1978. The reform, which is fundamentally correct, has been tarnished in its material articulation by a series of procedural and objective errors, including aspects that should not have been included, such as an asymmetry in favour of minors and women, and the lack of regulation of other aspects to be included in articles 3 and 14 of the Spanish Constitution.

**Keywords**

Disability; reform; dignity; right.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. DISCAPACIDAD Y DERECHOS HUMANOS. III. DISCAPACIDAD Y CONSTITUCIÓN EN 1978: 1. Conceptualización jurídico-constitucional. 2. Desarrollo normativo. IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL: 1. Antecedentes. 2. Trámite legislativo y enmiendas. 3. Texto aprobado. 4. Problemática constitucional. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

La aprobación, el pasado 25 de enero, de la tercera reforma constitucional en nuestra ya no tan joven andadura democrática buscaba adecuar el tenor de la discapacidad recogido en el art. 49 de la Constitución a un tiempo nuevo, incardinándolo plenamente en los principios y valores de la dignidad humana.

La fundamentación del cambio se centraba en la sustitución del término «disminuidos» por el más correcto, actual y respetuoso de «personas con discapacidad». Una adecuación no solo formal, sino material, que se complementaba con algo no adjetivo, sino sustantivo: la elevación de la discapacidad<sup>2</sup> a una política pública de primer nivel político y social.

La reforma, en ese sentido, ha gozado de un amplísimo consenso parlamentario, expresado en el acuerdo entre el PSOE y el PP para llevarla a cabo, y el respaldo de los colectivos afectados, que llevaban decenios pugnando por una transformación del lenguaje jurídico-constitucional que no solo era nominal, sino fundamentada en el respeto a los derechos humanos y a su diversidad.

No obstante, son varias las cuestiones que una reforma de este calado ha planteado. En el orden formal, una vez más, la deficiente técnica legislativa empleada, habiéndose utilizado el innecesario procedimiento de urgencia y lectura única, inapropiado por tiempo y forma, especialmente para una reforma de nuestra norma suprema; y, en el orden material, porque alguno de los cambios introducidos genera notables dudas sobre su constitucionalidad,

---

<sup>2</sup> Aunque no existe un censo sobre la discapacidad absoluto y fiable, según la última Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de dependencia del Instituto Nacional de Estadística, publicada en el año 2022 con datos de 2020, un total de 4,38 millones de personas (94,9 de cada mil habitantes) afirmaron tener algún tipo de discapacidad. La encuesta reseñada se encuentra disponible en: <https://is.gd/JuJFAN>.

especialmente visibles en la extraña asimetría en favor de los menores y mujeres con discapacidad expresamente contenida en el apartado segundo del artículo o en la garantía de la plena autonomía de este colectivo, entre otras.

Por ello, la reforma constitucional del art. 49 merece una atenta lectura jurídica en aras de estudiar si, con independencia de la cuestión nominal, el cambio operado en nuestra carta magna va a suponer una auténtica consagración de la discapacidad como política de Estado al servicio de la dignidad y el pleno desarrollo de la personalidad de las personas con discapacidad y sus derechos sociales o si, por el contrario, nos encontramos ante una mera cuestión estética o testimonial.

## II. DISCAPACIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La discapacidad se ha ubicado tradicionalmente en un espacio complejo en el ámbito de las políticas públicas que definen el Estado social, cuyo carácter expansionista ha impuesto una constante ampliación del perímetro garantista del Estado, exigiendo la incorporación de nuevos espacios de inclusión y la redefinición de los existentes para tratar de evitar la exclusión de colectivos en riesgo de vulnerabilidad.

Han surgido, así, políticas como la dependencia, de reciente incorporación y no fácil articulación, y la discapacidad, que han servido para que la función social del Estado no pierda eficacia desde la constante acción de la justicia, evitando con ello situaciones de desigualdad<sup>3</sup> que sitúen al Estado como un actor ajeno a la realidad social y a sus posibles soluciones.

La discapacidad, en ese sentido, en consonancia con la propia dinámica de la evolución social y su percepción de esta (Rimmerman, 2013: 23), ha sufrido una notable transformación en su significativo último dentro de este proceso, visible en la modulación de la normativa europea e internacional. Esta modulación ha mutado la tradicional concepción médico-asistencial y reparadora —de carácter y contenido individual— por una centrada en la perspectiva social, ética y jurídicamente vinculada con el principio de

---

<sup>3</sup> En precisos términos de Fernández-Miranda: «La sociedad por sí es el reino de la desigualdad, sus fuerzas creadoras pueden proveer a todo, menos a establecer la justicia. Las situaciones sociales que por herencia o causa ajena ponen al hombre en condición abandonada o inerte requieren una fuerza superior a la sociedad que las libere en la justicia, y eso sólo puede hacerlo el Estado, la garantía de la situación social como previa a la situación política del gobernado sólo puede establecerla y garantizarla el Estado» (1975: 341).

igualdad<sup>4</sup> y no discriminación —de carácter y naturaleza colectiva—, que ha afectado a la configuración del Estado social en su conjunto<sup>5</sup>.

Esta mutación ha supuesto un tránsito dogmático en la concepción de la discapacidad, ubicándola en el eje *polisémico y polifacético* (Belda, 2019: 51) de la dignidad humana como principio orientador de todas las políticas públicas. Un eje complejo y falto de concreción que, en su definición conceptual y jurídico-constitucional, busca un *minimum* invulnerable<sup>6</sup> con independencia de la situación personal en la que se encuentre la persona, constituyéndose en una obligación para el Estado garantizar los derechos fundamentales para posibilitar la optimización de todas las potencialidades del individuo en cualquier contexto y circunstancia (Oehling de los Reyes, 2010: 465). Se sitúa, pues, en el ámbito de lo inspirador e interpretativo<sup>7</sup>, alejándose de cualquier definición puramente descriptiva, sino adscriptiva (Garzón Valdés, 2006: 260), al confluir por agregación con otras categorías.

La dignidad, entendida, pues, como constructo dogmático vinculado a la *existencia* humana, ha orientado, paulatinamente, toda actuación de los poderes públicos en relación con la esfera asistencial del Estado, siendo las políticas en favor de la discapacidad las que han modulado el prisma, de corte paternalista e, incluso, autoritario que, en origen, guiaba la actuación de la acción pública para uno de los colectivos más vulnerables.

---

<sup>4</sup> Como apunta Cuenca: «Una teoría satisfactoria de los derechos debe reconocer la igualdad de las personas con discapacidad, pero, además, debe reconocer también “la continuidad” que existe entre las vidas normales, marcadas también por numerosas deficiencias, necesidades y dependencias, y las de aquellas personas que padecen discapacidades permanentes” (2012: 116).

<sup>5</sup> Recuerda Fernández-Miranda: «El principio de igualdad reconstruido en el Estado social ya no descansa sobre los criterios de “identidad” que conducen, exclusivamente, hacia la generalidad y la universalidad de la ley y a la igualdad formal en su aplicación. La idea clave del “nuevo” derecho a la igualdad descansa en el criterio de no discriminación» (2003: 164).

<sup>6</sup> Así lo expresa nuestro Tribunal Constitucional, explicando que «la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre [...] constituyendo, en consecuencia, un *minimum* invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona» (STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 4).

<sup>7</sup> Apunta Belda, en relación con la falta de claridad del concepto de dignidad, que «la inconcreción que encierra como concepto es la fortaleza que le permite ser utilizado en el campo del derecho como elemento inspirador e interpretador» (2019: 56).

Esta nueva orientación adquirió carta de naturaleza con la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Un texto que fijó el nuevo modelo social de la discapacidad desde el reconocimiento legal de la igualdad de condiciones, con plena capacidad jurídica en todos los aspectos de su vida (art. 12)<sup>8</sup>, favoreciendo así su libertad y el libre desarrollo de su personalidad. Elementos que, así, sirven para impulsar su plena integración desde la asunción de políticas de corte inclusivo<sup>9</sup>.

Un texto que consagró el denominado *modelo social de la discapacidad*, alejando la versión reparadora e individualista que venía presidiendo la regulación del marco jurídico de la discapacidad. Un modelo que pone el foco en la sociedad y no en las personas con discapacidad, esto es, un modelo de inclusión que busca normalizar a este colectivo en la sociedad, normalizando en la discapacidad a la sociedad misma, que, con frecuencia, excluye la discapacidad<sup>10</sup>. Un modelo centrado, pues, en la dignidad humana como

<sup>8</sup> Este aspecto, como resume Cuenca, supone que «un rechazo radical al modelo paternalista en el que se basa la institución de la incapacitación que niega el derecho de las personas con discapacidad a tomar sus propias decisiones y permite su sustitución por un tercero» (2016: 82).

<sup>9</sup> Oehling conecta de forma inescindible los conceptos de dignidad y libertad, ya que «el respeto a la dignidad presupone respeto a la libertad del individuo. La recepción constitucional del concepto de dignidad, que supone la idea de que todo el ordenamiento estatal “existe en aras del hombre” en último término no puede sino dar también cierta relevancia a la opción y la experiencia vital del individuo. Ciertamente, no puede comprenderse la dignidad sin reconocer la libertad en sus diversos planos (artística, ideológica, religiosa, de expresión, política, etc.), ya que el reconocimiento de esta noción, por sí mismo, supone fundar un orden social cuyo objetivo es la materialización de todas las relaciones vitales fundamentales de la existencia humana» (2010: 373).

<sup>10</sup> En precisos términos de Palacios: «Los presupuestos fundamentales del modelo social son dos. En primer lugar, se alega que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas ni científicas, sino sociales o al menos, preponderantemente sociales. Según los defensores de este modelo, no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social. En cuanto al segundo presupuesto —que se refiere a la utilidad para la comunidad— se considera que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad, o que, al menos, la contribución será en la misma medida que el resto de personas —sin discapacidad—. De este modo, partiendo de la premisa de que toda vida humana es igualmente digna, desde el

derecho fundamental y que, por ende, entiende y asume que «el foco no está en la limitación personal, sino en la barrera social a superar» (Rey Martínez, 2019: 275).

Este texto, verdadera piedra angular de la dignificación de las personas con discapacidad, supuso la incorporación definitiva de la discapacidad en el discurso de los derechos, que hasta ese momento se integraban como derecho social o como política asistencial y prestacional (De Asís, 2013: 42). Dignidad entendida como autonomía e independencia, lo que exigía impulsar la accesibilidad universal y reconocer el principio de vida independiente.

La Convención, en síntesis, y fruto de la consolidación de este modelo social anclado en la teoría de los derechos humanos, crea cuatro nuevos derechos explícita e implícitamente reconocidos: derecho a una igual capacidad jurídica (art. 12), derecho a la accesibilidad universal (arts. 3 y 9), derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 19), y derecho al uso de la lengua de signos (art. 30) (De Asís, 2013: 45). Gracias a este texto, la dignidad de las personas con discapacidad quedó definitivamente fijada como criterio orientador e inspirador en el ámbito de las políticas y acciones en materia de discapacidad.

### III. DISCAPACIDAD Y CONSTITUCIÓN EN 1978

#### 1. CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Los antecedentes parlamentarios del art. 49 CE ofrecen pocas dudas sobre la intención de los constituyentes de incluir una expresa mención a la discapacidad en el articulado. Así, en el Anteproyecto, concretamente en su art. 42, se afirmaba: «Los poderes públicos garantizarán a los disminuidos físicos y mentales y personas incapacitadas una atención especializada y un reforzamiento del amparo que los derechos fundamentales de ese título otorgan a todos los ciudadanos». Las enmiendas sucesivas, especialmente en el Congreso de los Diputados, sirvieron para perfilar el borrador, redefiniendo el prisma inicial de la discapacidad de la redacción original, suprimiendo la mención a la incapacidad y estableciendo en su configuración constitucional la consagración de una política pública integradora de carácter asistencial-sanitario.

---

modelo social se sostiene que lo que puedan aportar a la sociedad las personas con discapacidad se encuentra íntimamente relacionado con la inclusión y la aceptación de la diferencia» (2008: 103-104).

En su momento, constituyó una novedad la inclusión de un precepto referido a este colectivo, dado que el único precedente lo constituía entonces la Constitución de Portugal<sup>11</sup>, que se situaría como el referente inmediato, y de la que tomó el planteamiento general de la discapacidad. No obstante, existían también algunos más remotos en la Constitución italiana<sup>12</sup> y en el preámbulo de la francesa, si bien estas referencias mencionaban los términos «incapacidad» y «minusvalía», propios de la época y el contexto social y político. Estos antecedentes, en cualquier caso, no han sido objeto, en aquellos países, de reforma constitucional alguna, aunque la terminología empleada en sus textos, especialmente en el caso italiano, sea también manifiestamente inadecuada<sup>13</sup>.

No obstante, se percibe también la influencia de la normativa internacional, entonces circunscrita, por orden cronológico, a tres textos fundamentales: la Carta Social Europea de 1965, la Declaración de los Derechos del Deficiente Mental de 1971 y la Declaración de los Derechos de los Minusválidos de 1975. El primero, como es conocido, del Consejo de Europa, y los dos segundos, de la ONU. A estos habría que sumar, en el ámbito europeo, la Resolución del Consejo, de 21 de enero de 1974, relativa a un programa de acción social.

Así, en la Carta Social, si bien se afirma que «[t]oda persona minusválida tiene derecho a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad» (punto 15 de la parte I), es en los arts. 9 —derecho a la orientación profesional—, 10 —formación profesional— y, significativamente, 15 —derecho de las personas minusválidas a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad— donde presenta una perspectiva de la discapacidad prestacional en los ámbitos educativo, de acceso al empleo y promoción de la integración y participación social.

<sup>11</sup> Art. 71 de la Constitución de Portugal. En este artículo se hace referencia a los «ciudadanos discapacitados», estableciendo para el Estado la realización de «una política nacional de prevención y tratamiento, rehabilitación e integración», con una coda final: «El Estado apoya a las organizaciones de ciudadanos discapacitados».

<sup>12</sup> Art. 38 de la Constitución italiana.

<sup>13</sup> La acepción italiana presenta, al igual que la española previamente a su reforma, una terminología claramente desfasada —*inabili* y *minorati*—, que, con todo, no ha sido objeto de ninguna propuesta de revisión constitucional. El motivo es que, como señala Violini, este artículo «incarna —unitamente agli artt. 4, 32, 36 y 37— il nucleo forte dello Stato sociale» (2006: 776).

En el caso de las declaraciones de la ONU, resulta perceptible que de ellas proviene también el amparo a los derechos fundamentales que le son inherentes con independencia de la discapacidad y la atención médica y rehabilitadora, además de la seguridad económica y el derecho al trabajo, siendo especialmente significativo el apunte relativo al «derecho a que se respete su dignidad humana» que señala el punto 3 de la Declaración de 1975.

La Resolución del Consejo, por último, exige «iniciar la realización de un programa para la reintegración profesional y social de minusválidos, que prevea sobre todo la promoción de experiencias modelo con objeto de reclasificar a los minusválidos en la vida profesional, o, llegado el caso, de su colocación en talleres protegidos, y proceder a un examen comparativo de las disposiciones legales y de las medidas previstas para esta reclasificación en el plano nacional». La perspectiva europea, como se percibe, es netamente rehabilitadora y tentativamente integradora<sup>14</sup>.

Con todo, la configuración constitucional de la discapacidad adquirió matices propios plenamente encuadrables en la filosofía y articulación del Estado social de derecho, no quedando, pues, recogida como un derecho, sino como una política pública orientada desde la igualdad material del art. 9.2 CE, al inferirse de su redacción y lectura un deber de promoción y remoción y, más concretamente, un deber de integración, apoyo y atención, en conexión con los arts. 41 y 43 CE, que establecen la naturaleza asistencial de nuestro Estado social. A ellos habría que sumar el art. 48 CE en lo relativo a la promoción de la «participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural». De ahí que se insertase en el capítulo III, «De los principios rectores de la política social y económica», y que, en la estructura del precepto, fuese señalado en primer lugar el ámbito de la política pública frente a la esfera estrictamente dogmática de los derechos de las personas con discapacidad.

La redacción del artículo, en tal sentido, no ofrece lugar a dudas, al señalar: «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».

---

<sup>14</sup> Recuerda Garrido que «el acercamiento desde las políticas comunitarias, y en suma el de los Estados miembros de la Unión Europea, a la cuestión de la discapacidad ha sido tradicionalmente sustentado sobre la creencia de que la discapacidad es una desviación de la normalidad, y como tal la orientación en los contenidos de dichas políticas tenía como finalidad la rehabilitación» (2001: 166).

Una redacción de espíritu pedagogista y, en gran medida, voluntarista<sup>15</sup>, de la que se infiere un carácter médico-asistencial rehabilitador y prestacional<sup>16</sup>, expresado en tres órdenes distintos: una especial protección, unas medidas de integración y el amparo para el disfrute de sus derechos<sup>17</sup>.

Estos tres órdenes se conjugan en la articulación libre para el legislador de cuantas medidas considere, siempre y cuando se adecúen al objetivo último y a la concreta política pública expresada y obligada por el constituyente para este colectivo *ex ante* y *ex post* a la situación generadora de la discapacidad, esto es, la previsión, el tratamiento y la rehabilitación.

Un marco de conjunto, pues, focalizado en políticas *correctoras* de la discapacidad y, por lo tanto, tentativamente igualitarias, aunque centradas directamente en la vertiente sanitaria e, indirectamente, en las políticas educativa y laboral, siendo la primera de configuración e impulso reparador y, las segundas, de integrador.

<sup>15</sup> Afirma Vida que la redacción del art. 49 CE es pedagogista porque «el texto constitucional deseó que determinados sectores, marginados de la sociedad española se vieran protagonistas directos en la Constitución». Este mismo autor aprecia el sentido voluntarista del precepto «por la sencilla razón de que este objetivo de sociedad solidaria (en este caso solidaria para con esos disminuidos) que entienda implantar un determinado modo de convivencia posiblemente no pueda alcanzarse a través de ningún mecanismo normativo —incluido el constitucional—, siendo más que probable que sólo una determinada cultura pueda dar respuesta satisfactoria a esta cuestión y a cuestiones semejantes. Y porque, desde luego, si ello pudiera alcanzar a través de un mecanismo normativo, no lo sería con uno del tipo global que nuestra Constitución consagra, y que se basa en unos sistemas económicos y sociales globales no especialmente aptos para producir o incentivar esos mecanismos solidarios que se declaran» (1996: 356).

<sup>16</sup> Para Rodríguez-Piñero no es así: «[...] no es correcta la frecuente interpretación del art. 49 CE que ve en él, al margen de la obsoleta terminología que utiliza, una consagración de una visión meramente reparadora o médica del tratamiento de la discapacidad, ya que en su texto se incluye una protección jurídica desde un enfoque de derechos que puede considerarse como una justificación implícita de una consideración “social” de la discapacidad, luego reconocida por la normativa internacional de derechos humanos y por la legislación interna que desarrolla el precepto constitucional y esa normativa internacional» (2018: 1405).

<sup>17</sup> Gálvez sostiene que «el primer aspecto comprende el reconocimiento de los mismos como beneficiarios de un conjunto de medidas asistenciales en sentido estricto. El segundo tipo de actuaciones tiene como finalidad la inserción práctica de aquellos en el medio social. El tercer objetivo implica tanto como el establecimiento de las condiciones necesarias para que estos disminuidos puedan disfrutar efectivamente de los derechos de referencia» (1980: 550).

Quizá por ello el planteamiento del derogado art. 49 CE destilaba, en lógica consonancia con el sentir de su tiempo, una naturaleza asistencial, con independencia de la causa que originase la discapacidad y la forma de manifestarse —física, psíquica o sensorial—. Clasificación que, innecesaria hoy, entonces buscaba acomodar la mejor prestación asistencial y social a las muy específicas circunstancias concurrentes en cada una de dichas tipologías, que precisaban de diversa atención especializada. A ello se añade el hecho de que, incluso entonces, el término «disminuidos» no fuese el más apropiado, como revela que la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, optase por otro concepto menos ofensivo (Pérez Bueno, 2020: 14).

Se deduce que, para el constituyente, el aspecto que justificaba la inserción en el articulado de la Constitución era la búsqueda de una protección sociosanitaria que fuese instrumento no tanto de paulatina integración —aunque era ese el objetivo final— como de paliación de la objetiva discriminación de las personas con discapacidad. Es decir, la discapacidad se concebía como una suerte de *anomalía* para resolver o paliar por parte de los poderes públicos, como *enfermedad* para sanar, y, así, rehabilitar al sujeto *afectado*. De ahí que el texto constitucional señalase la «atención especializada» como instrumental para este fin, una de las dos veces en las que, expresamente, hará uso del término «especial» para catalogar a este colectivo o sus necesidades.

La discapacidad, así entendida, presentaba un enfoque no incardinado en la perspectiva de la dignidad humana y, por lo tanto, de los derechos humanos, sino en el derecho a la salud. La discapacidad debía, desde la acción pública del Estado, ser *resuelta* para poder, después, y gracias a esta resolución, integrar a las personas con discapacidad en la *normalidad social* que asegurase su *normal* desenvolvimiento en sociedad. Discapacidad, pues, como antítesis social y jurídica de la normalidad.

Con todo, la plasmación del art. 49 CE vino a resolver, desde el espíritu de integración social, la situación de las personas con discapacidad, reforzando la dimensión integral de ciudadanía<sup>18</sup> que había sido refutada por los poderes públicos durante mucho tiempo.

---

<sup>18</sup> Así lo expresan Monereo y Molina, para quienes «en el artículo 49 CE se confirma plenamente la dimensión axiológica preeminente sustancial de la CE. Por tanto, es el reforzamiento de la dimensión integral de la ciudadanía de las personas con discapacidad, vista no sólo como expresión de titularidad de derechos cívicos (principio de libertad) y políticos (principio de participación), sino también, y sobre todo, de derechos sociales (principio de igualdad efectiva), la principal razón de ser de este precepto constitucional» (2002: 1757).

Mención especial merece el amparo reconocido para el disfrute de sus derechos. Amparo que se reconoce expresa y específicamente por su condición de colectivo en situación de vulnerabilidad y que, por ende, si bien *a priori* podría resultar innecesario por redundante al recogerse en el art. 53.2 CE, buscaba otorgar mayores garantías jurídicas a las personas con discapacidad por el natural riesgo de discriminación que podían sufrir.

En ese sentido, la mención del *especial amparo* expresado en el art. 49 CE no buscaba otorgar una protección adicional o privilegiada, distinta en suma del resto de los ciudadanos, sino que buscaba definir un ámbito indisponible y limitador para los poderes públicos para que las especiales circunstancias concurrentes en las personas con discapacidad no fuesen un obstáculo para el ejercicio de sus derechos y libertades. Con todo, y pese a la bondad del planteamiento, hay una notable paradoja en este aspecto, y es que no ha existido ninguna fórmula de sustanciación procesal de este amparo especial, lo que ha convertido al artículo en una expresión vacía (Torres y Villarrubia, 1979: 84).

## 2. DESARROLLO NORMATIVO

El marco normativo de la discapacidad desplegado tras la aprobación de la Constitución ha sido extraordinariamente prolijo y multidisciplinar, habiendo incidido en materias tan dispares como la civil, la penal, el derecho a la salud, la protección social, la fiscalidad, el empleo, la sociedad de la información, el transporte, el urbanismo, el deporte, la educación y la cultura, el derecho administrativo o el hipotecario y el mercantil, sin olvidar el derecho al sufragio, la protección ciudadana y la justicia. Un desarrollo que, en conjunto, puede ser considerado en el ámbito socioeconómico de carácter integral y, sustantivamente, integrador.

En tal sentido, la primera norma que acogió y desplegó con vocación de totalidad el art. 49 CE fue la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, que no sería derogada hasta 2013 con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Este primer texto, precoz, aunque dotado de enorme simbolismo, supuso la primera piedra de toque de las políticas de atención a la discapacidad, al diseñar un sistema integral de atención a la discapacidad con el objetivo, como señalaba el art. 1 de la ley, de lograr «su completa realización personal y su total integración social». Para ello acogía la obligatoriedad para el Estado de «la prevención, los cuidados médicos y psicológicos, la rehabilitación adecuada,

la educación, la orientación, la integración laboral, la garantía de unos derechos económicos, jurídicos sociales mínimos y la Seguridad Social» (art. 3). Asumía, por lo tanto, una perspectiva globalizadora o generalizadora, evitando el uso de criterios restrictivos al definir los titulares de los derechos, incluyendo también en su beneficio a los extranjeros residentes en España y a los españoles en el exterior que carecieran de protección equiparable (González, 1986: 53).

Tiempo después, con la promulgación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, se introduciría el modelo social en nuestro ordenamiento jurídico, especialmente visible en sus principios inspiradores: vida independiente, normalización, accesibilidad universal, diseño para todos, diálogo civil y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad (Palacios, 2010: 26).

Sin embargo, el verdadero salto cualitativo se produciría tras la aprobación de 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. Texto ratificado por España el 3 de diciembre de 2007, que entraría en vigor el 3 de mayo de 2008.

Posteriormente, normas como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, o la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, han contribuido a perfilar el modelo asistencial para hacerlo virar, paulatinamente, hacia el social, más inclusivo y, sobre todo, más digno.

Durante los últimos años se ha producido la adaptación de la legislación interna, tanto la estatal como la autonómica, a la Convención, expresada 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. Recientemente, la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad<sup>19</sup>, y

---

<sup>19</sup> Esta reforma, no exenta de polémica, ha supuesto la integración en el ordenamiento del art. 29 de la Convención, que obliga, en su apartado a), a «[a]segurar

la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica<sup>20</sup>, han completado esta nueva orientación al modelo social. Tanta que, a tenor de algún autor, merece «consolidar el Derecho de la Discapacidad como rama autónoma» (De Lorenzo, 2022: 234).

En conjunto, y en consonancia con la orientación prestacional y asistencial, el despliegue normativo ha tenido una incidencia mayor y más significativa en el ámbito laboral, educativo y sanitario.

---

que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes». Mediante la Ley Orgánica 2/2018, de incidencia particularmente significativa en las personas con discapacidad intelectual o psicosocial, se abolieron las restricciones legales para el ejercicio del sufragio activo y pasivo de todos aquellos que fueron declarados judicialmente incapaces. Esta reforma se hizo eco de las recomendaciones de 2011 del Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, que sostenía que el art. 3 de la LOREG era inconstitucional por restrictivo. Como apunta León: «[L]a Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, incluye una disposición adicional octava para restituir *ope legis* en el ejercicio del derecho de sufragio a toda persona que haya sido previamente incapacitada y privada del mismo. A mi juicio, esa disposición contradice la propia filosofía del sistema de apoyos. La modificación de la capacidad de obrar debe ser, como señala el Tribunal Supremo (Sentencia 341/2014, de 1 de julio de 2014), una especie de “traje a medida” que requiere por parte del juez de un conocimiento preciso de la situación en que se encuentra la persona. Por lo tanto, una restitución colectiva y automática en el ejercicio de aquel derecho es contraria a la máxima que rige la Convención de 2006, según la cual hay que tratar de manera individualizada la diversidad» (2019: 212). Por otro lado, la reforma establece que el sufragio activo se ejerza «consciente, libre y voluntariamente, cualquiera que sea su forma de comunicarlo y con los medios de apoyo que requiera». Para Gálvez, a cuyo criterio nos adherimos, «presenta un elevado grado de indeterminación normativa, pues no está nada claro su alcance, es decir, lo que exige concretamente para su aplicación a los operadores jurídicos» (2019: 238).

<sup>20</sup> El objetivo de esta última ley en el ámbito de la discapacidad, tal y como reza su exposición de motivos, es el siguiente: «La reforma normativa impulsada por esta Ley debe ir unida, por ello, a un cambio del entorno, a una transformación de la mentalidad social y, especialmente, de la de aquellos profesionales del Derecho —jueces y magistrados, personal al servicio de la Administración de Justicia, notarios, registradores— que han de prestar sus respectivas funciones, a requerimiento de las personas con discapacidad, partiendo de los nuevos principios y no de visiones paternalistas que hoy resultan periclitadas». Para un completo y plural estudio del proyecto, véase Munar Bernat, 2021.

En lo laboral, conviene precisar las grandes dificultades que, históricamente, ha tenido este colectivo para acceder al mercado de trabajo, y que aún hoy siguen existiendo, como revela la Encuesta de las personas con discapacidad del año 2022<sup>21</sup>, en la que se muestra que poco más de un tercio de este colectivo se encuentra activo.

El sector público, en este ámbito, ha sido el que ha realizado una auténtica política pública de inclusión de las personas con discapacidad. Así, en el art. 59 del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, se recoge que en las ofertas de empleo público habrá «un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad [...] siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública». Un cupo que exige que, con carácter específico para la discapacidad intelectual, de ese siete por ciento, «al menos, el dos por ciento de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad».

#### IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

##### 1. ANTECEDENTES

Han sido varias las tentativas, en los inicios del nuevo siglo, en las que la reforma fue planteada, si bien no con el suficiente interés político o consenso social. La primera de ellas, que no pasó de lo declarativo, se formuló en diciembre del año 2005 por el entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero<sup>22</sup>, quien señaló la necesidad de modificar el término «disminuidos» por el de «discapacitados» al afirmar que «no son disminuidos,

---

<sup>21</sup> Este colectivo se enfrenta a graves problemas de empleabilidad, como muestra la Encuesta de las personas con discapacidad del año 2022, publicada a finales de 2023 por el Instituto Nacional de Estadística. En esta encuesta se recoge que el 35,3 % de las personas de 16 a 64 años con discapacidad oficialmente reconocida en 2022 eran activas, 0,7 puntos más que en el año anterior. Esta tasa de actividad era 42,7 puntos inferior a la de la población sin discapacidad. La encuesta puede encontrarse en: <https://is.gd/GgQ2Xe>.

<sup>22</sup> Véase <https://is.gd/ONytLH>.

sino ciudadanos discapacitados pero con los mismos derechos que los demás», señalando poco después: «No podemos permitir que en el año 2005 nuestra Constitución defina a las personas con discapacidad como disminuidos», y abogando por «enterrar cualquier tipo de discriminación, y la primera discriminación empieza por las palabras». La propuesta, pese a todo, no sería finalmente presentada ni abordada a lo largo de la legislatura.

No obstante, sorprende que, unos meses después, en febrero de 2006, en su *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, el Consejo de Estado no hiciese mención alguna ni a la discapacidad ni al art. 49 CE en sus propuestas de reforma, comprensible en cierto modo porque el alcance de las propuestas debía afectar, a petición del Gobierno, solo a la sucesión de la Corona, la recepción del derecho europeo, la inclusión de la denominación de las comunidades autónomas y la reforma del Senado. Además, meses después, muchas de las reivindicaciones del colectivo cristalizarían en gran medida con la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

En diciembre de 2018, durante la XII legislatura (2016-2019), el Gobierno surgido tras el triunfo de la moción de censura de 2018 impulsó dos reformas constitucionales, una de las cuales tenía como objetivo el art. 49 CE, a propuesta de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad del Congreso de los Diputados y con el apoyo del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y otras organizaciones del tercer sector. Esta propuesta no pasó de anteproyecto a causa de la disolución de las Cortes en marzo de 2019. La pretensión de aquel texto era no solo nominal —sustitución del término disminuido por el de personas con discapacidad—, sino también la completa adecuación del artículo a la Convención de 2006. La inmediata y brevísima XIII legislatura (mayo-septiembre de 2019) hizo inviable retomar el proyecto.

Poco después, durante la XIV legislatura (2019-2023), el Gobierno decidió impulsar de nuevo la reforma tras la superación de la crisis de la covid-19, que sería aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de mayo de 2021 con el título de Proyecto de reforma del artículo 49 de la Constitución Española, relativo a la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad en España, aunque no contaría con el respaldo de los partidos de la oposición, que percibían que existía un riesgo de desestabilización institucional por la debilidad gubernamental y su dependencia en favor de los partidos nacionalistas e independentistas. El argumento contrario, por lo tanto, era de oportunidad política de la reforma, no sobre la necesidad sustantiva de esta.

Para el Gobierno, la reforma se justificaba, tal y como rezaba la exposición de motivos, porque

[...] 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.

La reforma proponía una nueva redacción del art. 49 CE, que quedaba de la siguiente forma:

#### Artículo 49

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 en los términos que establezcan las leyes. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad.
3. Se regulará la especial protección 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 tratados internacionales ratificados por España que velan por sus derechos.

A nuestro parecer, la reforma adolecía de varios aspectos técnicamente cuestionables y que servían para deslucir y, hasta cierto punto, desorientar el planteamiento de fondo.

En primer lugar, por la propia ubicación del texto modificado y su alcance. El art. 49 CE no se ubica en el capítulo II —«Derechos y libertades»—, sino en el III —«De los principios rectores de la política social y económica»—, cuyos preceptos poseen un grado de protección muy distinto y exigen de un desarrollo legislativo, no siendo directamente operativos como los reconocidos en el capítulo II. Esta apreciación es importante porque la declaración expresada en el texto resultaba innecesaria, ya que cualquier persona, por el mero hecho de serlo, es titular de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos, por lo que no aportaba nada nuevo proclamarlo en el apartado 1 del nuevo art. 49.

En segundo lugar, por su prolijidad. El artículo propuesto resultaba excesivamente extenso, casi minucioso, dejando escaso margen para un desarrollo normativo integral. Hay que tener en cuenta que el resto de artículos del capítulo III, salvo el 39 CE —«Familia y menores»—, son concisos en su exposición.

En tercer lugar, por la constitucionalización de las organizaciones representativas de la discapacidad, que pasaban a tener un estatus paritario necesario e imprescindible en el desarrollo o modificación de las políticas de discapacidad. Una inclusión innecesaria que, si bien encuentra precedentes en el propio texto constitucional —véase, por ejemplo, la referencia a la acción sindical en el art. 28 CE o la del art. 51.2 CE, relativa a las organizaciones de consumidores—, no posee ni la entidad ni la dimensión de los partidos políticos o los sindicatos, actores de gran relevancia social, para los que, por su naturaleza y fines, la Constitución asumió su imprescindible constitucionalización. Y ello porque para el diseño de las políticas sobre discapacidad no se puede consagrar un trámite de audiencia obligatorio a ningún colectivo. Máxime cuando ya existe uno señalado en el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que refiere a la consulta pública en la «elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento».

Y, en cuarto lugar, por carecer de mención alguna a la accesibilidad universal<sup>23</sup>, aspecto expresamente señalado en la Convención y al que la Unión Europea, ya desde 2006, venía dando impulso.

El Consejo de Estado, en su preceptivo dictamen, mostró discrepancias a esta modificación del art. 49 CE, pues consideraba que, desde un punto tanto normativo como jurisprudencial, se había superado el planteamiento del constituyente, haciendo innecesaria la reforma constitucional propuesta, ya que, afirmaba, «la actual configuración del artículo 49 de la Constitución no ha impedido el natural desenvolvimiento de la protección y el impulso a la integración y ello por virtud de la incorporación que del Derecho Internacional se opera en el Derecho interno no solo por la vía del artículo 96.1 de la Constitución y el artículo 1.5 del Código Civil, sino también por mor del artículo 10.2 de la Constitución».

En ese sentido, expuso sus reservas en cuatro ámbitos: la redacción del apartado 1 del art. 49 en lo relativo a la titularidad de los derechos y deberes

---

<sup>23</sup> Refiere Turturro que «olvida la accesibilidad universal (en sentido estricto y en sentido amplio). Un principio que, unido a la idea de “ajustes razonables”, ha ido adquiriendo en los últimos tiempos un gran protagonismo en la protección de los derechos de las personas con discapacidad» (2022: 62).

de las personas con discapacidad; la participación de las organizaciones representativas de este colectivo; la referencia a la protección reforzada de las personas con discapacidad y, finalmente, por la mención expresa a los tratados internacionales.

En relación con la primera, el Consejo entendía que «el reconocimiento expreso de tal titularidad parece sugerir que sin él ésta no tendría lugar, cuando es evidente que cualquier persona, por el mero hecho de serlo, es titular de los derechos y deberes constitucionalmente reconocidos», además de que la ubicación del precepto, en el elenco de los principios rectores de la política social y económica, no es el lugar propicio.

En segundo lugar, la participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad es motivo de crítica porque «el constituyente no fue proclive a contemplar de manera expresa la participación de las organizaciones representativas de los sectores cuya protección dispensa», al igual que tampoco se encuentra prevista para los derechos y libertades del capítulo II. Esta omisión no es baladí y responde a que el establecimiento de una obligación constitucional y no legal podría dar lugar a complejos conflictos de constitucionalidad al «elevar el nivel de control del eventual incumplimiento también a rango constitucional, atribuyendo su enjuiciamiento al Tribunal Constitucional, en lugar de residenciarlo en la jurisdicción ordinaria». Todo ello sin olvidar que la actual regulación ya contempla la participación de estas organizaciones en el desarrollo de las políticas en materia de discapacidad<sup>24</sup>.

En tercer lugar, la mención de la «protección reforzada» es, para el Consejo, «un concepto jurídico indeterminado», por lo que sugiere su sustitución por el de «especial protección»<sup>25</sup>.

Por último, la referencia a los tratados internacionales resulta innecesaria por la conexión del art. 49 CE con el 96.1 CE, dado que la interpretación del primero se debe realizar de conformidad con los tratados ratificados.

En síntesis, para el Consejo, «la pretensión de reforzar y avanzar en la senda de la protección de las personas con discapacidad no encuentra en la reforma constitucional el mecanismo *sine qua non* para su articulación futura, pues esta pasa por el desarrollo legislativo que se lleve a cabo de los postulados que el artículo 49 de la Constitución encierra». Es decir, que, más allá de la

<sup>24</sup> Art. 2.º del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

<sup>25</sup> De Asís, muy crítico con el dictamen, explica que, «dada la situación de discriminación en la que se encuentran las personas con discapacidad hablar de protección reforzada (nunca especial), puede tener sentido» (2020: 57).

cuestión nominal —la sustitución del término «disminuido» por el de «persona con discapacidad»—, la reforma no era imprescindible para lograr los fines pretendidos, que ya se encontraban suficientemente amparados tras la firma del Convenio de 2006 y su traslación al ordenamiento jurídico<sup>26</sup>.

De todas ellas, tan solo sería incorporada la tercera, sustituyendo, pues, la protección reforzada por la especial protección.

Durante su andadura parlamentaria, se presentaron treinta enmiendas<sup>27</sup>, en las que se incluían dos de devolución del texto (Vox y PP), justificadas, la primera, en síntesis, además de por la falta de amplio consenso, por constituir «una modificación inidónea, ociosa y de una técnica legislativa abrumadoramente deficiente», y, la segunda, fundamentalmente, por la falta de oportunidad jurídica de la propuesta, ya que esta encontraba pleno acomodo en el desarrollo normativo que se había producido tras la promulgación de la Constitución<sup>28</sup>, aunque la falta de consenso fue también aducida<sup>29</sup>.

En relación con las enmiendas al articulado, el planteamiento fue, en general, mucho más sorprendente, al presentarse numerosas enmiendas con nula conexión con la discapacidad o el art. 49 CE, de tal suerte que tan solo

---

<sup>26</sup> En palabras del Consejo de Estado: «[L]a Convención forma parte del Derecho interno por aplicación del artículo 96.1 de la Constitución, de manera que la recepción en el ordenamiento jurídico español del cambio terminológico y conceptual del tratamiento de la discapacidad se ha operado ya por virtud de las previsiones del propio texto constitucional [...] aunque la revisión de la redacción del artículo 49 pueda dar a luz un texto más acorde con los criterios y la sensibilidad actuales, lo cierto es que, en su redacción actual, no impide dar respuesta a las pretensiones de actualización terminológica, conceptual y de política social en relación con la discapacidad». El texto completo del dictamen puede encontrarse en: <https://is.gd/Y4gHwi>.

<sup>27</sup> El elenco completo de las enmiendas puede encontrarse en: <https://is.gd/q6NGtd>.

<sup>28</sup> «En los más de 40 años transcurridos desde la aprobación de la Constitución Española, nuestro ordenamiento jurídico se ha ido completando con numerosas leyes dirigidas a superar la posible discriminación y a consolidar la igualdad de trato en relación con las personas con discapacidad, sin que la acepción utilizada en el texto constitucional haya supuesto obstáculo alguno para que los poderes públicos provean a este colectivo de las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales al igual que el resto de los españoles».

<sup>29</sup> «Las razones de oportunidad de esta propuesta de reforma son absolutamente inexistentes, dada la situación política actual, en la que partidos políticos presentes en el Gobierno cuestionan abiertamente la Constitución Española y cuya voladura pretenden. Por lo tanto, el consenso necesario debería estar garantizado antes de emprender la reforma».

se presentaron, sobre un total de treinta, cuatro enmiendas coherentes con el planteamiento general de la reforma, proponiendo mejoras de carácter técnico en concordancia con el dictamen del Consejo de Estado.

Así, el grupo parlamentario Plural propuso la recuperación del derecho civil valenciano (enmienda n.º 4), la regulación por ley orgánica del derecho de gracia mediante el indulto o la amnistía (enmienda n.º 22), el cese de los vocales del Consejo General del Poder Judicial cuando finalicen su mandato (enmienda n.º 23), la función de fiscalización del Tribunal de Cuentas (enmienda n.º 24), y la primacía del Parlamento frente al Tribunal Constitucional imposibilitando su injerencia en la función parlamentaria (enmienda n.º 25), mientras que el grupo parlamentario vasco planteó la supresión de la indisolubilidad y unidad de la nación (enmienda n.º 11), la modificación de la misión de defender la integridad territorial y el ordenamiento constitucional atribuida a las Fuerzas Armadas (enmienda n.º 12), el alcance de la inviolabilidad del rey (enmienda n.º 14), la descentralización del Poder Judicial (enmienda n.º 15), el ámbito normativo de las bases (enmienda n.º 16), la supresión del art. 155 CE (enmienda n.º 17), la no suspensión de las normas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional (enmienda n.º 18), la inclusión de una cláusula de salvaguarda de las materias forales (enmienda n.º 19), la creación de una Junta Arbitral entre la comunidad autónoma del País Vasco y el Estado (enmienda n.º 20) o la inclusión del derecho a decidir de forma pactada con el Estado (enmienda n.º 21).

Otros grupos, como Ciudadanos, propusieron la modificación del preámbulo de la Constitución (enmienda n.º 27), la proporcionalidad de la circunscripción electoral (enmienda n.º 28), la supresión de la atribución de la competencia de sanidad en favor de las comunidades autónomas (enmienda n.º 29) y su atribución al Estado junto con la competencia de educación (enmienda n.º 30).

Finalmente, con la disolución anticipada por la convocatoria de las elecciones generales del 23 de julio de 2023, la iniciativa caducó, encontrándose en aquel momento en el trámite de informe de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, aunque con escasas expectativas de prosperar ante la falta de acuerdo entre los dos principales partidos con mayoría en ambas cámaras.

## 2. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ENMIENDAS

En diciembre de 2023, los líderes del PSOE —el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez— y del PP —Alberto Núñez Feijóo— llegaron a un acuerdo

tras la investidura del primero para abordar la reforma del art. 49 CE, que sería presentado de forma conjunta el día 29 del mismo mes.

La exposición de motivos de la propuesta de reforma exponía:

[...] 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, y para reflejar los valores que inspiran la protección de este colectivo, tanto en el ámbito nacional como internacional. 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.

La argumentación, algo más perfilada y aséptica que la presentada en 2021, se fundaba, en lo sustancial, en el ámbito de la adecuación normativa y formal del art. 49 CE.

En cuanto al *iter* legislativo, tal y como señalábamos al comienzo de este trabajo, y al igual que sucediese en septiembre del año 2011 con la reforma del art. 135 CE<sup>30</sup>, los grupos parlamentarios proponentes, socialista y popular, optaron por hacer uso del cuestionable procedimiento de urgencia y aprobación en lectura única en la tramitación de la reforma constitucional ordinaria del art. 167 CE.

El proceder, entonces como ahora, se fundaba en el temor político a abrir el denominado «melón constitucional» sin el debido consenso entre los partidos llamados a la alternancia y la responsabilidad de Gobierno. Consenso que debía cerrar cualquier posible conato de reforma que no estuviese circunscrita a la pactada. De hecho, en el acuerdo suscrito entre el PP y el PSOE en diciembre de 2023 se establecía el compromiso gubernamental, a expresa petición del PP, de que no pudiera ser sometida a referéndum tras su aprobación<sup>31</sup> y que las

---

<sup>30</sup> Baste recordar que la reforma del art. 135 CE fue presentada por los grupos socialista y popular el 26 de agosto de 2011, siendo votada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 2 de septiembre y por el Pleno del Senado el día 7. La reforma fue promulgada y publicada el 27 de septiembre.

<sup>31</sup> Como es conocido, de conformidad con lo expuesto en el art. 167.3 CE: «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 cualquiera de las Cámaras». La problemática de esta eventualidad en esta legislatura se circunscribe, por composición de la Cámara, al

enmiendas presentadas por otros grupos solo se aceptarían si ambos grupos parlamentarios estuviesen de acuerdo<sup>32</sup>.

En nuestra opinión, los temores políticos no sirven para justificar el deficiente proceder técnico de la tramitación de esta reforma que, si bien formalmente pudiera acomodarse a lo definido en el art. 150 del Reglamento del Congreso, nunca debiera emplearse para reformar la Constitución.

La carta magna no es una norma ni de plazos preclusivos ni de ritmos perentorios. Es un texto que posee una dinámica propia sobre la que descansa la estabilidad del orden político y constitucional en su conjunto, por lo que no debe someterse al *diktat* del *tempus* de la política, de ahí la rigidez natural de su reforma<sup>33</sup>. Por ello, las reformas constitucionales precisan de serena reflexión y debate, de contraposición de opiniones y exposición de discrepancias. Solo así disfruta del imprescindible consenso que, siempre y en todo caso, debe presidir la eficacia de cualquier norma suprema.

La Constitución es, en suma, una norma sostenida por la confianza política y social que descansa en ella, que, a su vez, procura, por su carácter integrador y no disgregador, alejado de la contingencia política y del populismo jurídico, dotar de estabilidad al sistema político. Y ese espíritu es el que debe regir la actuación de los partidos políticos y sus grupos parlamentarios al plantear cualquier reforma del texto.

En lo relativo a las enmiendas, al igual que sucediese con la tentativa reforma impulsada en el año 2019, algunos grupos trataron de aprovechar la apertura de la iniciativa de reforma para incluir modificaciones que nada tenían que ver con la discapacidad o su problemática.

Ejemplo destacado de ello fueron, una vez más, las presentadas por Sumar o el PNV, idénticas a las planteadas en 2019, a las que se sumó la de Mès per Mallorca —integrado en Sumar—, que propuso otorgar a la isla de Formentera un senador propio, en vez del que comparte en la actualidad con Ibiza. Enmiendas que, ajenas al objeto de la reforma, fueron vetadas en la Mesa del Congreso, siendo rechazadas y no tramitadas.

---

Congreso de los Diputados y, especialmente, al socio de Gobierno del PSOE, la coalición Sumar, que, junto con los partidos nacionalistas e independentistas, podría superar los treinta y cinco diputados requeridos para solicitar la convocatoria del referéndum.

<sup>32</sup> Véase <https://is.gd/oPebLL>.

<sup>33</sup> En palabras de Aragón, «la rigidez está al servicio de la estabilidad constitucional, esto es, de la consolidación de la forma política que la constitución establece, difícil de lograr si estuviese sometida al designio voluble de las mayorías políticas de cada momento» (2015: 314).

### 3. TEXTO APROBADO

Tras esta singular y acelerada andadura, la reforma constitucional del art. 49 fue aprobada el jueves 18 de enero en el Congreso de los Diputados con amplia, pero no unánime, mayoría<sup>34</sup>, sin sufrir enmienda alguna, y quedando redactada con el mismo tenor con el que fue presentada y registrada:

#### Artículo 49.

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.

Este texto, más claro y sintético que el previo presentado en el año 2019, resulta prácticamente idéntico a la enmienda n.º 5 presentada por el grupo parlamentario Ciudadanos a la propuesta de reforma del año 2021<sup>35</sup>.

La reforma sería definitivamente votada en el Senado el 25 de enero, también con práctica unanimidad<sup>36</sup> tras su aprobación el día previo por la

<sup>34</sup> La toma en consideración de la reforma gozó el día 16 de enero de 315 votos a favor (grupos parlamentarios popular, socialista, Sumar, republicano, Junts, Bildu, vasco y Mixto) y 33 abstenciones (Vox), pero el acuerdo de tramitación directa y en lectura única fue objeto de menor respaldo, al lograr 310 votos a favor (grupos popular, socialista, Sumar, Republicano, Junts, Bildu y Mixto), 33 en contra (Vox) y 5 abstenciones (PNV).

<sup>35</sup> «1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos y deberes previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad real y efectiva. Se regulará la protección especial para dicho ejercicio. 2. Los poderes públicos realizarán las políticas necesarias para garantizar la plena autonomía personal, la inclusión social y profesional y la participación en los asuntos públicos de las personas con discapacidad. Estas políticas respetarán su libertad de elección y preferencias, siendo adoptadas con la participación de las organizaciones representativas de personas con discapacidad en los términos que establezcan las leyes. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y niñas con discapacidad».

<sup>36</sup> La reforma fue aprobada en el Senado por 254 votos a favor (grupo popular, grupo socialista, grupo parlamentario Izquierdas por la Independencia, grupo parlamentario Plural en el Senado, Junts per Catalunya-Coalición Canaria-Agrupación

Comisión Constitucional y sin incluir enmiendas. Se abrió entonces el plazo de quince días para la solicitud de referéndum si así lo requiriesen, *ex art.* 167.3 CE, una décima parte de los parlamentarios de cualquiera de las dos cámaras, concluyendo el 12 de febrero sin que fuese propuesto referéndum alguno. La reforma, en consecuencia, sería publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el sábado 17 de febrero.

#### 4. PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL

Compartiendo el elemento nuclear de la reforma constitucional, esto es, la sustitución del término «disminuido» por el de «persona con discapacidad» por su potencial inclusivo y antidiscriminatorio<sup>37</sup>, dos aspectos contenidos en la reforma resultan, en nuestra opinión, muy controvertidos, ambos incluidos en el apartado 2 de la reforma y que afectan a la redacción de dicho precepto.

En primer lugar, la norma establece: «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». Una garantía de práctica imposibilidad de consecución objetiva —la realidad de la discapacidad es la diversidad de sus múltiples situaciones generadoras— y subjetiva —la realidad personal individual puede exigir necesidades distintas en situaciones similares—, salvo en lo relativo al impulso de las políticas de accesibilidad. Es una suerte de *desiderátum constitucional* que, en cierto modo, sitúa la reforma en el terreno de lo aspiracional.

Y, en segundo lugar, el apartado 2 *in fine* de la nueva redacción del art. 49 CE afirma que «[s]e atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad», siendo el aspecto más controvertido y cuestionado de la reforma, al consagrar constitucionalmente una asimetría de edad y género difícilmente justificable jurídicamente, pese a que las medidas de acción positiva consagradas en la jurisprudencia constitucional hayan reconocido la situación de desigualdad real de estos colectivos.

Si bien es cierto que la Convención hace referencia directa, en varias ocasiones, a las situaciones de especial riesgo de mujeres y mejores con

---

Herreña Independiente-Bloque Nacionalista Galego, grupo vasco, grupo parlamentario Izquierda Confederal) y 3 en contra (Mixto).

<sup>37</sup> En un parecer que compartimos, Álvarez señala que «el lenguaje no es ideológicamente neutro, sino que tiene un gran poder persuasivo porque proyecta y define la imagen pública de las personas con discapacidad, de modo que puede ser empleado para acentuar la discriminación o favorecer la inclusión» (2017: 1039-1040).

discapacidad, como en los apartados q) y r) del preámbulo o los arts. 3, 4, 6, 7, 8 y 28, no menos cierto resulta que dichas referencias tienen una pretensión igualitaria que en nuestro texto constitucional se resuelve mediante los arts. 9.2 y 14 CE.

Bien parece, en ese sentido, que la inclusión de esta coda obedece a las circunstancias sociolaborales<sup>38</sup>, pero dichas circunstancias pueden cambiar con la evolución de la sociedad, pero la Constitución no<sup>39</sup>. La introducción de una clara discriminación positiva en favor de menores y mujeres en el texto constitucional basado en datos actuales, pero variables, puede anclar en la norma suprema un sesgo discriminatorio difícilmente justificable en el futuro<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> En la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y Situaciones de Dependencia anteriormente referenciada, de las 94,9 personas por cada mil habitantes con discapacidad, hay una mayor incidencia en las mujeres (109,2) que en los hombres (80,1). Por edad, el 75,4 % del colectivo con discapacidad o limitación residente en hogares tenía 55 o más años. Además, 3 de cada 5 de estas personas eran mujeres.

<sup>39</sup> Basten para esta afirmación tres datos de la misma encuesta: sexo, tasa de discapacidad y edad. Por sexo, manifestaron tener discapacidad 1,77 millones de hombres (un 17,1 % más que en la anterior encuesta) y 2,55 millones de mujeres (un 11,9 % más). La tasa de discapacidad se situó en 81,2 por mil entre los hombres y 112,0 por mil entre las mujeres (un 11,8 y un 5,4 % más que en 2008, respectivamente). Por grupos de edad, las tasas de discapacidad fueron superiores en los hombres hasta los 34 años y en las mujeres a partir de los 35. La diferencia más acusada por sexo se registró a partir de los 70 años.

<sup>40</sup> Un apunte conexas en relación con esta cuestión es que quizá debiera haberse ampliado la reforma, haciéndola más audaz en pro de la discapacidad. Así, la inclusión de la lengua de signos en el art. 3 CE o la introducción de una expresa causa de discapacidad en el art. 14 CE. En ambos casos, procedería una reforma constitucional agravaada del art. 168 CE, requisito políticamente inviable en el actual contexto. En relación con la lengua de signos, señala Belda: «La lengua de signos es una lengua natural, de uso principal o preferente, de personas que viven en España y gozan de la ciudadanía española. Si el resto de las lenguas que se hablan en este Estado disfruta de mención constitucional, carece de sentido que no se otorgue el mismo trato a la lengua de signos, por lo cual habría de recogerse en el mismo precepto que se dedica a la lengua española y a las lenguas de las Comunidades Autónomas». Para un estudio de esta cuestión, incluyendo una sugestiva propuesta de reforma constitucional en tal sentido, véase Belda, 2016: 117. Por último, entraña una contradicción la existencia, en el art. 15.b de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, de una previsión de aborto eugenésico en caso de anomalía —léase discapacidad— del feto. Es difícilmente conjugable una protección especial a la persona con discapacidad con la consideración del aborto eugenésico por causa de esa misma discapacidad.

Además, y como señalamos en el análisis de la propuesta de reforma de 2021, la constitucionalización de las organizaciones representativas de la discapacidad resulta innecesaria, ya que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incluye la consulta pública, no pareciendo oportuno otorgar un estatus privilegiado a las organizaciones del colectivo en el diseño y articulación de las políticas de discapacidad, algo que solo estableció justificadamente el constituyente para una serie de colectivos definidos. Ello sin olvidar que, como señalase el Consejo de Estado en su dictamen, el incumplimiento de su participación por parte de los poderes públicos podría suponer complejos conflictos de constitucionalidad en la norma afectada.

Por último, la exclusión de la mención a los tratados internacionales que se contenía en el borrador inicial del proyecto de reforma constitucional resulta acertada porque, como ya apuntamos, la directa conexión del art. 96 CE con el art. 49 CE convierte en improcedente su inclusión.

## V. CONCLUSIONES

La reforma constitucional del art. 49 ha permitido la adecuación terminológica de uno de los aspectos más controvertidos de nuestra Constitución, sanando jurídica y moralmente una afrenta histórica contra un colectivo que, pese a su volumen, se encontraba preterido en su reclamo. Más de cuatro millones de personas han visto, así, cómo la Constitución las integraba socialmente en derecho.

Esta modificación constitucional, pese a su indudable sencillez formal y material, ha adolecido de una correcta técnica legislativa, al haberse empleado el cuestionable procedimiento de urgencia y aprobación en lectura única, innecesario por el objeto y por carecer de premura.

Por el objeto porque, en puridad, ninguna reforma constitucional debiera tramitarse por este procedimiento, cuya existencia se funda en necesidades perentorias que no son propias de una norma suprema, que debe dotarse de un consenso sereno en su prospectiva al asumir la eficacia a largo plazo que debe regir su actuación.

Por otro lado, desde un punto de vista material, la reforma llega tardíamente. En virtud del art. 96.1 CE, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 ya forma parte del ordenamiento jurídico, no requiriéndose instrumento posterior de modificación de nuestro texto constitucional, al encontrarse integradas las previsiones del texto internacional. El nuevo prisma social de la discapacidad de la Convención, en suma, se ha *superpuesto y superado* a la redacción original del art. 49 CE. Por ello, la

reforma constitucional debiera haberse realizado en 2009, tras la ratificación de la Convención por España.

Con todo, la curiosa paradoja de esta reforma constitucional del art. 49 CE radica en que, con ella, no se ha otorgado impulso o ha servido de catalizador para la puesta en marcha de políticas públicas en favor de un colectivo otrora preterido, sino que, por el contrario, la reforma va al ralentí de todo el amplio abanico de medidas normativas y asistenciales que se han ido aprobando en favor de la discapacidad desde los inicios de los años ochenta del siglo pasado.

Esta reflexión puede producir dos lecturas. La primera, que la reforma resultaba innecesaria por resultar adjetiva o estética, testimonial si se quiere, dado que no va a desplegar efectos ni eficacia sustantiva adicional en la orientación de las políticas sociales presentes o futuras en favor de la discapacidad. Y la segunda, que siendo necesaria desde un punto de vista formal o material, la reforma quizá podría modular el prisma político de la discapacidad, pero no su ejecución fáctica. En ambos casos, el balance de la reforma del art. 49 CE es cuasi neutro, porque su eficacia no es aplicativa.

Ha sido, por lo tanto, una reforma constitucional nominal, efectista más que efectiva, más política que eficaz. La discapacidad se ha situado en el centro del debate público para eliminar terminología obsoleta y ofensiva, pero no para fomentar un impulso decidido a la consagración de la inclusión de este colectivo, ya que dicha inclusión era y es una política de Estado con independencia de los distintos Gobiernos y sus programas.

La pretensión de *aggiornamento* constitucional, siempre bondadosa en su trámite de adaptar lenguajes y contextos supuesta o realmente superados, topa con la necesidad inexcusable de reflexionar sobre la pretensión última del constituyente, que, en el caso de la discapacidad, resultaba plenamente incardinada e, incluso, notablemente avanzada para su entorno.

Si bien con la reforma se ha superado el planteamiento global médico-asistencial y rehabilitador por uno centrado, casi exclusivamente, en la dignidad humana, y, por lo tanto, en la igualdad, no menos cierto es que, en la práctica, dicha visión se encontraba plenamente asumida por la sociedad y los poderes públicos. Cuarenta y cinco años después, la visión global de la discapacidad ha mutado y, en ese sentido, la actualización terminológica procedía, pero llega tarde.

### **Bibliografía**

- Álvarez García, H. (2017). La tutela constitucional de las personas con discapacidad. *Revista de Derecho Político*, 100, 1027-1055. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20725>.

- Aragón Reyes, M. (2015). ¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 313-327. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.36.2015.16069>.
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2016). Las lenguas de signos españolas: su necesaria presencia en el debate social y doctrinal sobre la reforma de la Constitución Española. *Revista de Derecho Político*, 96, 87-120. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.96.2016.17055>.
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2019). *Dignidad y discapacidad. Una perspectiva desde los derechos humanos*. México: Tirant lo Blanch.
- Cuenca Gómez, P. (2012). Sobre la inclusión de la discapacidad en la teoría de los derechos humanos. *Revista de Estudios Políticos*, 158, 103-137.
- Cuenca Gómez, P. (2016). Derechos humanos y discapacidad. De la renovación del discurso justificatorio al reconocimiento de nuevos derechos. *Anuario de filosofía del derecho*, 32, 53-83.
- De Asís, R. (2013). Discapacidad y Constitución. *Derechos y Libertades*, 29, 39-52.
- De Asís, R. (2020). De nuevo sobre Constitución y Discapacidad. *Universitas*, 31, 52-64.
- De Lorenzo, R. (2022). Fundamentos del derecho de la discapacidad. *Anales de derecho y discapacidad*, 7, 227-234.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (2003) El Estado social. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, 139-180.
- Fernández-Miranda Hevia, T. (1975). *Estado y Constitución*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Gálvez Montes, J. (1980). Artículo 49. En F. Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución* (pp. 935-940). Madrid: Civitas.
- Gálvez Muñoz, L. A. (2019). La exigencia de que el sufragio se ejerza «consciente, libre y voluntariamente» del nuevo art. 3.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Dudas interpretativas y pautas de aplicación. *IgualdadEs*, 1, 235-250. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.09>.
- Garrido Pérez, E. (2001). El tratamiento comunitario de la discapacidad: desde su consideración como una anomalía social a la noción del derecho a la igualdad de oportunidades. *Temas laborales: revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 59, 165-192.
- Garzón Valdés, E. (2006). *Tolerancia, dignidad y democracia*. Lima: Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- González Ortega, S. (1986). Las medidas de protección de los minusválidos: caracteres generales y calificación. En M. Pérez (ed.). *IV Jornadas Universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales* (pp. 78-89) Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla.
- León Alonso, M. (2019). La Ley orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, de reforma del régimen electoral general: una revisión del concepto de capacidad electoral. *IgualdadEs*, 1, 205-218. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.07>.
- Monereo Pérez, J. L. y Molina Navarrete C. (2002). El derecho a la protección de las personas con minusvalías. En J. L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M. N. Moreno Vida (dirs.). *Comentario a la Constitución socioeconómica de España* (pp. 1755-1801). Granada: Comares.
- Munar Bernat, P. A. (2021). *Principios y preceptos de la reforma legal de la discapacidad. El derecho en el umbral de la política*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4z04>.

- Oehling de los Reyes, A. (2010). *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Cinca.
- Palacios, A. (2010). La Ley 39/2006 a la luz del modelo social y de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. En M. C. Barranco Avilés (coord.). *Situaciones de dependencia discapacidad y derechos* (pp. 19-68). Madrid: Dykinson.
- Pérez Bueno, L. C. (2020). Artículo 49, primera reforma social de la Constitución Española. Consideraciones y propuestas desde la discapacidad organizada. *Actas de coordinación sociosanitaria*, 27, 11-26.
- Rey Martínez, F. (2019). *Derecho antidiscriminatorio*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rimmerman, A. (2013). *Social Inclusion of people with disabilities. National and international perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139035668>.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2018). Artículo 49. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española. Tomo I* (pp. 1404-1416). Madrid: Boletín Oficial del Estado y Fundación Wolters Kluwer.
- Torres del Moral, A. y Villarrubia González, M. L. (1979). La constitucionalización de los derechos del minusválido. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 2, 51-94.
- Turturro Pérez de los Cobos, S. (2022). El modelo social de discapacidad: un cambio de paradigma y la reforma del artículo 49 CE. *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 12 (1), 37-65. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.6355>.
- Vida Soria, J. (1996). Artículo 49: protección de los disminuidos físicos. En Ó. Alzaga Villamil (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* (pp. 355-364). Madrid: EDERSA.
- Violini, L. (2006). Art. 38. En R. Bifulco, A. Celotto y M. Olivetti (dirs.). *Commentario alla Costituzione* (pp. 775-795). Milano: Utet Giuridica.