

ANDRZEJ JACKIEWICZ<sup>1</sup>

# Czy można skutecznie przyspieszyć reformę konstytucyjną? Lekcje z nowelizacji artykułu 49 Konstytucji Hiszpanii<sup>2</sup>

Wpłynął: 8.08.2025. Akceptacja: 22.11.2025

## Streszczenie

Artykuł analizuje mechanizmy prawne umożliwiające błyskawiczne przeprowadzenie trzeciej w historii nowelizacji Konstytucji Hiszpanii w 2024 roku. Reforma artykułu 49 zastąpiła anachroniczne określenie „upośledzeni” terminem „osoby z niepełnosprawnościami”, dostosowując ustawę zasadniczą do standardów Konwencji ONZ. Mimo że hiszpańska konstytucja nie przewiduje trybu przyspieszonego dla reform, nowelizacja została uchwalona w zaledwie sześć tygodni. Kluczem okazało się zastosowanie specjalnej procedury parlamentarnej „tramitación en lectura única” (procedowanie w jednym czytaniu), która skondensowała cały proces do jednej debaty plenarnej. Możliwość wykorzystania tego mechanizmu wynikała z szerokiego konsensusu politycznego między PSOE i PP oraz wieloletniego nacisku społeczeństwa obywatelskiego. Analiza pokazuje, jak sztywność konstytucji może być równoważona elastycznością procedur parlamentarnych, gdy istnieje wystarczająca wola polityczna. Przypadek ten ilustruje napięcie między konstytucyjną rozważą a pragmatyzmem politycznym w procesach reformy ustaw zasadniczych. Jednocześnie analiza pierwszego roku obowiązywania znowelizowanego przepisu ujawnia istotne wyzwania implementacyjne, wskazując na napięcie między sukcesem legislacyjnym a trudnościami w praktycznym wdrażaniu reformy, co podkreśla znaczenie zabezpieczenia odpowiednich mechanizmów wykonawczych i finansowania dla skuteczności zmian konstytucyjnych.

**Słowa kluczowe:** reforma konstytucyjna, procedura parlamentarna, niepełnosprawność, Hiszpania, konsensus polityczny.

<sup>1</sup> Prof. UwB dr hab. Andrzej Jackiewicz – Uniwersytet w Białymstoku (Polska), e-mail: [jackiewicz@uwb.edu.pl](mailto:jackiewicz@uwb.edu.pl); ORCID: 0000-0001-6957-3139.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule dofinansowano ze środków Ministra Nauki w ramach Programu „Regionalna inicjatywa doskonałości”.

ANDRZEJ JACKIEWICZ

# Can Constitutional Reform Be Successfully Fast-Track? Lessons from Spain’s Article 49 Amendment<sup>3</sup>

## Abstract

This article analyzes the legal mechanisms that enabled the expeditious implementation of the third constitutional amendment in Spanish history in 2024. The reform of Article 49 replaced the anachronistic term “diminished” with “persons with disabilities”, aligning the Constitution with UN Convention standards. Although the Spanish Constitution does not provide for an expedited amendment procedure, the reform was enacted in just six weeks. The key was the application of a special parliamentary procedure called “tramitación en lectura única” (single reading procedure), which condensed the entire process into one plenary debate. The possibility of using this mechanism resulted from broad political consensus between PSOE and PP and years of civil society pressure. The analysis demonstrates how constitutional rigidity can be balanced by parliamentary procedural flexibility when sufficient political will exists. This case illustrates the tension between constitutional deliberation and political pragmatism in fundamental law reform processes. However, analysis of the first year of implementation reveals significant challenges, highlighting the tension between legislative success and practical difficulties, which underscores the importance of securing adequate enforcement mechanisms and funding for effective constitutional change.

**Keywords:** constitutional reform, parliamentary procedure, disability, Spain, political consensus.

---

<sup>3</sup> The research in this article has been funded by the Minister of Science under the „Regionalna inicjatywa doskonałości” programme.

## Wprowadzenie

15 lutego 2024 r. Hiszpania dokonała trzeciej w swojej historii nowelizacji Konstytucji z 1978 roku<sup>4</sup>. Reforma skoncentrowana na art. 49 zastąpiła anachroniczne i stygmatyzujące określenie „upośledzeni” (*disminuidos*) współczesnym terminem „osoby z niepełnosprawnościami” (*personas con discapacidad*). Zmiana ta wykraczała daleko poza kosmetykę językową, stanowiąc odpowiedź na wieloletnią krytykę doktrynalną. W hiszpańskiej nauce prawa już od dawna wskazywano, że wybór pejoratywnego terminu „upośledzeni” przez twórców Konstytucji z 1978 r. był krokiem wstecz nawet w stosunku do Konstytucji Portugalii z 1976 roku. Podkreślano pilną potrzebę zmiany nazewnictwa, argumentując, że język nie jest neutralny ideologicznie i ma moc utrwalania dyskryminacji lub promowania inkluzyjności<sup>5</sup>. Reforma symbolizowała fundamentalne przejście od postrzegania osób z niepełnosprawnościami jako pasywnych odbiorców opieki medycznej do uznania ich za aktywnych posiadaczy praw, dostosowując Konstytucję do standardów Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami (dalej: CRPD)<sup>6</sup>.

Poza symbolicznym, materialnym, wymiarem zmiany sam proces uchwalenia reformy stanowi fascynujący problem prawno-konstytucyjny. Tytuł X hiszpańskiej Konstytucji przewiduje wyłącznie dwie ścieżki reformy: zwyczajną (art. 167) i zastrzoną (art. 168), obie charakteryzujące się wysokimi progami większościowymi i znacznym sformalizowaniem, bez przepisów o trybie przyspieszonym. Mimo to nowelizacja została przeprowadzona w zaledwie sześć tygodni, niosąc ze sobą fundamentalne pytanie badawcze: „W jaki sposób w ramach tak sztywnych ram konstytucyjnych możliwe było błyskawiczne przeprowadzenie tej reformy?”.

Celem artykułu jest wykazanie mechanizmów prawnych umożliwiających przyspieszenie procesu, ocena zgodności ich zastosowania z porządkiem konstytucyjnym, analiza czynników politycznych je uzasadniających oraz identyfikacja wczesnych wyzwań implementacyjnych, które ilustrują złożoność przejścia od reformy normatywnej do praktyki społecznej.

<sup>4</sup> Constitución Española, BOE núm. 311, de 29/12/1978.

<sup>5</sup> H. Álvarez García, *La tutela constitucional de las personas con discapacidad*, „Revista de Derecho Político” 2017, 100, s. 1039. Zob. powoływana tam literatura.

<sup>6</sup> A. de la Puebla Pinilla, *Comentario al Artículo 49*, [w:] A. Saiz Arnaiz, R. Bustos Gisbert, C. Montesinos Padilla (red.), *Comentarios a la Constitución Española. En memoria de Pablo Pérez Tremps*, t. I, Valencia 2024, s. 869–870.

Główna teza badawcza brzmi: kluczem do przyspieszenia była specjalna procedura parlamentarna „procedowanie w jednym czytaniu” (*tramitación en lectura única*), dostępna w regulaminach obu izb parlamentu. Mechanizm ten pozwolił na legalne skondensowanie prac legislacyjnych dzięki szerokiemu konsensusowi politycznemu.

Metodologia badawcza opiera się na studium przypadku reformy z 2024 r., łączącym analizę dogmatyczno-prawną norm konstytucyjnych i regulaminów parlamentarnych z analizą instytucjonalną mechanizmów decyzyjnych oraz analizą porównawczą z reformami z lat 1992 i 2011. Dobór źródeł obejmuje akty prawne i dokumenty parlamentarne, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz aktualną literaturę doktrynalną hiszpańskich konstytucjonalistów z lat 2024–2025, wyselekcjonowaną według kryterium relewantności i autorytetu w doktrynie.

Struktura artykułu odzwierciedla wielowarstwowość procesu: konstytucyjne ramy reformy, specjalne procedury parlamentarne ze szczególnym uwzględnieniem procedury jednego czytania, geneza reformy i imperatyw polityczny, konsensus jako warunek *sine qua non*, przebieg procesu legislacyjnego oraz współczesne wykorzystanie procedur parlamentarnych na przykładzie reformy z 2023 roku. Taka struktura umożliwi kompleksowe zbadanie, jak w sztywnym systemie konstytucyjnym możliwe było przeprowadzenie reformy w rekordowym tempie przy zachowaniu pełnej legalności.

## Ramy konstytucyjne reformy Konstytucji Hiszpanii

Konstytucja Hiszpanii z 1978 r. charakteryzuje się znaczną sztywnością, co oznacza, że procedury jej zmiany są celowo utrudnione i sformalizowane. Wszystkie regulacje dotyczące reformy skoncentrowano w Tytule X „O reformie konstytucyjnej”, obejmującym art. 166–169. Konstrukcja ta ma zapewnić stabilność fundamentalnych zasad państwa, jednocześnie dopuszczając możliwość ewolucji i dostosowywania norm do zmieniających się realiów społecznych. Tytuł X ustanawia wyłączną i kompletną ścieżkę dla wszelkich modyfikacji ustawy zasadniczej – żadna zmiana nie może zostać przeprowadzona z pominięciem określonych w nim procedur.

Artykuł 166 reguluje inicjatywę w zakresie reformy, odsyłając do ogólnych zasad zawartych w art. 87 ust. 1 i 2. Kluczowe znaczenie dla zrozumienia procesu nowelizacji z 2024 r. ma jednak rozróżnienie na dwie fundamentalnie różne procedury: zwyczajną (art. 167) oraz kwalifikowaną (art. 168).

Procedura zwyczajna z art. 167 ma zastosowanie do wszystkich reform niezastreżonych dla procedury zastrzeżonej. To właśnie ten tryb wykorzystano przy

nowelizacji art. 49. Wymaga ona uzyskania większości kwalifikowanej 3/5 członków w każdej z izb parlamentu – Kongresie Deputowanych i Senacie. W przypadku braku porozumienia między izbami powoływana jest komisja parytetowa przedstawiająca wspólny tekst. Jeśli i ta próba zawiedzie, Kongres może ostatecznie przyjąć reformę większością 2/3 głosów, pod warunkiem, że Senat wcześniej poparł projekt bezwzględną większością. Po przyjęciu reformy przez Kortezy Generalne może ona zostać poddana pod fakultatywne referendum zatwierdzające, przeprowadzane wyłącznie na wniosek jednej dziesiątej członków którejkolwiek z izb, złożony w ciągu piętnastu dni od uchwalenia.

Procedura kwalifikowana z art. 168 jest zarezerwowana dla zmian o fundamentalnym znaczeniu ustrojowym: całkowitej rewizji Konstytucji lub częściowej reformy dotyczącej Tytułu Wstępnego, fundamentalnych praw i wolności z Rozdziału II Sekcji 1 Tytułu I, lub Tytułu II dotyczącego Korony. Jest ona niezwykle rygorystyczna – rozpoczyna się od zatwierdzenia zasady reformy większością 2/3 każdej z izb, po czym następuje natychmiastowe rozwiązanie Kortezów Generalnych i zarządzenie nowych wyborów. Nowo wybrane izby muszą ratyfikować tę decyzję i opracować nowy tekst konstytucyjny, również wymagający poparcia większości 2/3. Proces kończy się obligatoryjnym referendum. Ze względu na swoją złożoność i wysokie progi polityczne procedura ta nigdy nie została skutecznie zastosowana. Jej rygoryzm sprawia, że doktryna określa ją mianem „równoznacznej z prawdziwą klauzulą niedotykalności” (*verdadera cláusula de intangibilidad*) dla chronionych nią materii<sup>7</sup>.

Kluczowym czynnikiem umożliwiającym zastosowanie prostszej procedury zwyczajnej przy nowelizacji z 2024 r. była lokalizacja art. 49. Znajduje się on w Rozdziale III Tytułu I Konstytucji („O zasadach przewodnich polityki społecznej i gospodarczej”), poza specjalnie chronionym „twardym rdzeniem” Konstytucji wskazanym w art. 168. Do tego rdzenia należą m.in.: prawo do życia, wolność ideologiczna i religijna, prawo do czci i prywatności czy prawo do zrzeszania się.

Hiszpańska konstytucja świadomie tworzy hierarchię własnych przepisów. Chroni fundamentalne elementy państwa barierą proceduralną z art. 168, która jest tak wysoka, że w praktyce niemal uniemożliwia zmianę. Jednocześnie kieruje większość możliwych reform, w tym te o znaczącym wpływie społecznym, na ścieżkę procedury zwyczajnej. Twórcy Konstytucji z 1978 r., stając przed wyzwaniem budowy stabilnej demokracji, stworzyli dokument jednocześnie trwały i zdolny do adaptacji. Poprzez wąskie zdefiniowanie „twardego rdzenia” zablokowali

<sup>7</sup> L. Requejo Pagés, *Comentario a los Artículos 166, 167, 168*, [w:] M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde (red.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid 2018, s. 1879.

fundamentalną tożsamość państwa, pozostawiając szeroki zakres innych ważnych artykułów podlegających wymagającemu, ale osiągalnemu procesowi reformy. Reforma z 2024 r. stanowi przykład działania tego mechanizmu w praktyce.

Wybór ścieżki z art. 167 był zgodny z celem reform w dojrzałych demokracjach. Jak podkreśla Aragón Reyes, główną funkcją nowelizacji jest „adaptacja” Konstytucji do nowych realiów w celu zapewnienia jej trwałości, a nie radykalna „transformacja” czy zniszczenie<sup>8</sup>. Nowelizacja art. 49 była klasycznym przykładem adaptacji: nie zmieniała fundamentalnych zasad ustroju, lecz dostosowywała istniejącą normę do ewoluujących standardów społecznych i międzynarodowych. Hiszpańska Konstytucja, poprzez rozróżnienie na procedurę zwyczajną i zastrzoną, świadomie kieruje tego typu zmiany adaptacyjne na ścieżkę art. 167, co dodatkowo legitymizowało podjęte działania.

## Specjalne procedury parlamentarne jako środek przyspieszenia

Samo istnienie konstytucyjnej ścieżki reformy nie wyjaśnia, w jaki sposób proces zmiany Konstytucji w 2024 r. został przeprowadzony w tak krótkim czasie. Konstytucja w art. 167 ust. 1 ogranicza się do ustanowienia wymogu większości kwalifikowanej, nie narzucając konkretnych wymogów proceduralnych dotyczących przebiegu prac w izbach. Jak podkreśla doktryna, szczegółowa regulacja tego procesu została w całości pozostawiona regulaminom Kongresu i Senatu<sup>9</sup>. To właśnie w tych aktach prawa parlamentarnego należy szukać mechanizmów umożliwiających przyspieszenie nowelizacji.

Kluczem do zrozumienia tej dynamiki jest rozróżnienie dwóch mechanizmów przyspieszających przewidzianych w regulaminach parlamentarnych. „Procedura pilna” (*procedimiento de urgencia*) skraca terminy poszczególnych etapów standardowego procesu, nie eliminując żadnego z nich – na przykład czasu na zgłaszanie poprawek czy przygotowanie sprawozdania przez komisję. Procedowanie w jednym czytaniu (*tramitación en lectura única*) to bardziej radykalny mechanizm kondensujący cały proces do jednej debaty i głosowania na plenum, z pominięciem prac komisyjnych. To właśnie druga procedura została zastosowana przy nowelizacji art. 49, świadcząc o tym, że ponadpartyjne porozumienie było na tyle solidne, iż etapy szczegółowej analizy uznano za zbędne.

<sup>8</sup> M. Aragón Reyes, *¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional*, „Teoría y Realidad Constitucional” 2015, 36, s. 318, 326.

<sup>9</sup> J.L. Requejo Pagés, *op. cit.*, s. 1872.

Zastosowanie procedury jednego czytania ma fundamentalne konsekwencje dla procesu parlamentarnego. Jak zauważa Gómez Lugo, poprzez eliminację prac w komisji drastycznie ogranicza ona prawo mniejszości parlamentarnej do wnoszenia poprawek (*derecho de enmienda*), „przekształcając Izbę w organ jedynie ratyfikujący lub odrzucający” projekt w całości<sup>10</sup>. Dlatego, choć jest to narzędzie legalne i skuteczne, jego użycie powinno być zarezerwowane dla przypadków szerokiego konsensusu, gdy szczegółowa debata nad poprawkami staje się zbędna. Kluczowa różnica polega więc na tym, że procedura pilna jedynie przyspiesza etapy, podczas gdy *lectura única* eliminuje fazę komisyjną, fundamentalnie zmieniając charakter procesu legislacyjnego.

Możliwość zastosowania procedury jednego czytania wynika bezpośrednio z przepisów regulaminów obu izb. Uruchomienie tego mechanizmu nie jest automatyczne – jak wyjaśnia Gómez Lugo, procedura jest aktywowana na wniosek Prezydium Izby (*Mesa*), które musi wysłuchać opinii Konwentu Rzeczników (*Junta de Portavoces*). Ostateczną decyzję o zastosowaniu *lectura única* podejmuje Plenum Izby (*Pleno*) w drodze głosowania<sup>11</sup>. Jest to proces wymagający formalnej zgody kluczowych organów parlamentu i poparcia większości plenarnej.

Bezpośrednią podstawą prawną w izbie niższej jest art. 150 Regulaminu Kongresu Deputowanych. Zgodnie z nim Plenum Izby, na wniosek Prezydium i po wysłuchaniu Konwentu Rzeczników, może zgodzić się na procedowanie projektu w trybie jednego czytania, jeżeli „jego charakter lub prostota na to pozwalają”. Co najważniejsze, zakres zastosowania tego artykułu nie jest ograniczony do ustaw zwykłych – regulamin i praktyka parlamentarna jednoznacznie wskazują, że procedura *lectura única* może być stosowana także do ustaw organicznych, statutów autonomii, a nawet reform konstytucyjnych. Sama procedura polega na przeprowadzeniu debaty nad całością projektu, po której następuje jedno głosowanie nad całym tekstem. W izbie wyższej analogiczny mechanizm przewiduje artykuł 129 Regulaminu Senatu, zapewniając symetrię proceduralną między izbami.

Zastosowanie tego mechanizmu przy zmianie Konstytucji nie było bezprecedensowe. W 1992 r., przy dostosowaniu art. 13 ust. 2 Konstytucji do wymogów Traktatu z Maastricht, reforma została uchwalona w zaledwie 22 dni przy użyciu tego samego mechanizmu<sup>12</sup>. Poprawność wyboru ścieżki z art. 167 została wówczas

<sup>10</sup> Y. Gómez Lugo, *La tramitación legislativa en lectura única*, „InDret: Revista para el Análisis del Derecho” 2007, 4, s. 12.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 10–11.

potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w Deklaracji 1/1992<sup>13</sup>. Podobnie w 2011 r. nowelizacja art. 135 wprowadzająca zasadę stabilności budżetowej została przeprowadzona w miesiąc dzięki szerokiemu konsensusowi PSOE-PP. Gdy grupa parlamentarzystów zaskarżyła ten tryb do Trybunału Konstytucyjnego, skarga została odrzucona (postanowienie ATC 9/2012<sup>14</sup>). Precedensy te dowodzą, że szybkie procedowanie zmiany konstytucyjnej, wykorzystujące narzędzia parlamentarne, jest mechanizmem prawnie usankcjonowanym<sup>15</sup>.

Hiszpański Trybunał Konstytucyjny pośrednio potwierdził legalność takiego podejścia. W wyroku STC 27/2000<sup>16</sup>, dotyczącym podobnej procedury na poziomie regionalnym, orzekł, że ograniczenie możliwości wnoszenia poprawek nie narusza praw parlamentarzystów, o ile jest uzasadnione szczególną, negocjacyjną i uzgodnioną naturą procedowanego tekstu<sup>17</sup>. W późniejszym orzeczeniu STC 238/2012<sup>18</sup> Trybunał argumentował, że żadna materia, włączając reformy konstytucyjne, nie jest wykluczona z możliwości procedowania w trybie jednego czytania<sup>19</sup>. To orzecznictwo wzmacnia tezę, że kluczowym czynnikiem legitymizującym użycie *lectura única* jest istnienie wcześniejszego, solidnego konsensusu politycznego.

Warto zauważyć, że hiszpańskie procedury parlamentarne znajdują się w stanie ciągłej ewolucji i mogą być wykorzystywane do przeciwstawnych celów. Przykładem jest reforma art. 133 Regulaminu Senatu z listopada 2023 roku<sup>20</sup>, która przekształciła automatyczną procedurę pilną dla propozycji ustaw w mechanizm uznaniowy, kontrolowany przez Prezydium Senatu. Ta zmiana, przeprowadzona przez opozycyjną większość PP w celu spowolnienia kontrowersyjnej ustawy o amnestii dla katalońskich separatystów, ilustruje zjawisko „inżynierii proceduralnej” – modyfikowania reguł parlamentarnych jako narzędzia w bieżących konfliktach politycznych. Kontrast między wykorzystaniem procedur do blokowania spornych projektów a ich użyciem w celu przyspieszenia reform konsensualnych dodatkowo podkreśla znaczenie szerokiego porozumienia politycznego dla skuteczności procesu legislacyjnego.

<sup>13</sup> DTC 1/1992, BOE núm. 177, de 24/07/1992; G. Gómez Orfanel, *Comentario al Artículo 167*, [w:] A. Saiz Arnaiz, R. Bustos Gisbert, C. Montesinos Padilla (red.), *Comentarios a la Constitución Española. En memoria de Pablo Pérez Tremps*, t. II, Valencia 2024, s. 2260-2262.

<sup>14</sup> Auto del Tribunal Constitucional 9/2012, BOE núm. 36, de 11/02/2012.

<sup>15</sup> M.C. Torres Díaz, *Deuda constitucional histórica: Reconocimiento constitucional de la plenitud de todos sus derechos a las personas con discapacidad*, „Ars Iuris Salmanticensis” 2024, 12, s. 258.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 27/2000. BOE núm. 54, de 03/03/2000.

<sup>17</sup> Y. Gómez Lugo, *op. cit.*, s. 9, 12.

<sup>18</sup> STC 238/2012, BOE núm. 10, de 11/01/2013.

<sup>19</sup> A. Rallo Lombarte, *La reforma del artículo 49 de la Constitución*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2024, 132, s. 36–37.

<sup>20</sup> Reforma del artículo 133 del Reglamento del Senado, BOE núm. 276, de 18/11/2023.

## Geneza reformy i imperatyw polityczny

Kluczowym czynnikiem, który nadał reformie charakter priorytetowy i uzasadniał sięgnięcie po nadzwyczajne środki proceduralne, był imperatyw polityczny wynikający z wieloletniej historii nieudanych prób nowelizacji. Historia ta sięga października 2018 r., gdy władza ustawodawcza i wykonawcza podjęły równoległe prace przygotowawcze, przerwane jednak przez niestabilność polityczną. Proces wznowiono 11 maja 2021 r., gdy rząd przedłożył Korteżom Generalnym konkretny projekt reformy. Jego treść była znacznie bardziej rozbudowana niż ostatecznie przyjęta wersja – składała się z czterech ustępów, zawierając bezpośrednio odniesienie do poszanowania „wolności wyboru i preferencji” osób z niepełnosprawnościami oraz osobny ustęp gwarantujący im ochronę wynikającą z ratyfikowanych przez Hiszpanię traktatów międzynarodowych<sup>21</sup>. Projekt utknął w parlamencie z powodu braku porozumienia politycznego. Kolejna próba, podjęta po osiągnięciu wstępnego paktu w maju 2023 r., również zakończyła się niepowodzeniem z powodu końca kadencji parlamentu<sup>22</sup>.

Dopiero nieustająca presja ze strony zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego doprowadziła do przełamania impasu pod koniec 2023 roku. Kluczową rolę odegrała organizacja parasolowa CERMI (Hiszpański Komitet Przedstawicieli Osób z Niepełnosprawnościami), która uczyniła z reformy art. 49 swój główny postulat polityczny, formalnie podnosząc go od co najmniej 2005 roku<sup>23</sup>. Przewodniczący CERMI, Luis Cayo Pérez Bueno, opisuje ten proces jako modelowy „przypadek sukcesu wpływu politycznego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”, podkreślając, że ostateczny pakt między PSOE i PP był kulminacją prawie dwóch dekad nieustannych działań<sup>24</sup>. Ten historyczny kontekst pokazuje, że zastosowanie trybu przyspieszonego nie było jedynie technicznym wyborem, lecz polityczną koniecznością mającą na celu ostateczne przezwycięzenie wieloletniej niemocy legislacyjnej.

<sup>21</sup> G. Saravia Méndez, *La plasmación de los principios, valores y mandatos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el nuevo artículo 49 de la Constitución*, [w:] I. de Rada Gallego, M. Aragón Vázquez, M.J. Abajas Gutiérrez (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024, s. 109.

<sup>22</sup> J.M. Fernández López, *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española. Algo mas que simple maquillaje*, [w:] I. de Rada Gallego, M. Aragón Vázquez, M.J. Abajas Gutiérrez (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024, s. 53.

<sup>23</sup> J. de Miguel Vijandi, *Comentarios a la reforma constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad*, „Anales de Derecho y Discapacidad” 2024, 9, s. 130–132.

<sup>24</sup> L.C. Pérez Bueno, *Un caso de éxito de incidencia política de la sociedad civil organizada. La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, [w:] L. Díez Bueso (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024, s. 102–104.

Fundamentalne znaczenie dla zrozumienia politycznego imperatywu reformy miało powszechne przekonanie o „historycznym długu” wobec osób z niepełnościami. Nieadekwatność pierwotnego tekstu art. 49, osadzonego w modelu medyczno-rehabilitacyjnym, stała się szczególnie rażąca po ratyfikacji przez Hiszpanię w 2008 r. CRPD. Ten „obiektywny rozdźwięk” (*desajuste objetivo*) między przestarzałą normą konstytucyjną a nowoczesnym standardem międzynarodowym był głównym motorem napędowym obywatelskich, politycznych i prawnych roszczeń o przeprowadzenie reformy<sup>25</sup>.

Ratyfikacja CRPD stanowiła przełomowy moment w hiszpańskim podejściu do niepełnosprawności. Konwencja ta, określana jako „mina, która eksploduje na kursie statku starych koncepcji”<sup>26</sup>, wprowadziła paradygmat oparty na godności, autonomii i niedyskryminacji. Stary tekst art. 49 był wprost niezgodny z filozofią CRPD<sup>27</sup>, która postrzega niepełnosprawność jako kwestię praw człowieka, domagając się zapewnienia pełnej autonomii i włączenia społecznego. Prawo do „niezależnego życia” (*vida independiente*), oparte na godności, autonomii i wolności wyboru, stało się fundamentem nowego dyskursu po przyjęciu CRPD<sup>28</sup>.

Zgodnie z artykułami 10 ust. 2 i 96 hiszpańskiej Konstytucji ratyfikowane traktaty dotyczące praw podstawowych stanowią integralną część systemu prawnego i służą jako kryterium interpretacyjne dla norm krajowych<sup>29</sup>. Oznaczało to, że od 2008 r. na Hiszpanii ciążył prawny obowiązek dostosowania swojego ustawodawstwa, w tym normy najwyższego rzędu, do postanowień CRPD. Jak zauważono w preambule do ustawy reformującej, celem zmiany było uczynienie z art. 49 „punktu odniesienia dla ochrony i promocji praw osób z niepełnościami w Hiszpanii”, co stanowiło realizację tego wieloletniego zobowiązania<sup>30</sup>.

Reforma miała charakter merytorycznie prosty – nowelizacja, choć niosła głęboką zmianę filozoficzną, nie tworzyła skomplikowanych, bezpośrednio stosowalnych praw podmiotowych. Jak podkreśla de la Puebla Pinilla, zaktualizowany art. 49 pozostaje w systematyce konstytucji „zasadą przewodnią polityki społecznej i gospodarczej”, wyznaczając cele dla władz publicznych, a nie nadając obywatelom

<sup>25</sup> G. Saravia Méndez, *op. cit.*, s. 105, 107.

<sup>26</sup> N. Pérez Fernández, T. Recover Balboa, *Reforma constitucional y discapacidad: una mirada desde la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, [w:] I. de Rada Gallego, M. Aragón Vázquez, M.J. Abajas Gutiérrez (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024, s. 68.

<sup>27</sup> de la Puebla Pinilla, *op. cit.*, s. 868–869.

<sup>28</sup> A.I. Herrán Ortiz, *Derechos fundamentales y discapacidad. A propósito de la autonomía personal y el derecho a la vida independiente en la Constitución Española*, „Oñati Socio-Legal Series” 2025, 15(3), s. 870.

<sup>29</sup> Szerzej o tym zob. N. Pérez Fernández, T. Recover Balboa, *op. cit.*, s. 75.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 71.

konkretne roszczenia<sup>31</sup>. Taki charakter przepisu znacząco ułatwił osiągnięcie politycznego konsensusu.

Skupienie się w 2024 r. wyłącznie na jednym artykule było również lekcją wyciągniętą z nieudanej próby szerokiej reformy konstytucyjnej z 2005 roku. Jak przypomina Gómez Orfanel, pojawił się wtedy problem proceduralny – Rada Państwa zasugerowała, że łączenie w jednym pakiecie zmian wymagających różnych trybów (zwykłego z art. 167 i zastrzonego z art. 168) wymusiłoby zastosowanie najtrudniejszej ścieżki dla całości<sup>32</sup>. Utrzymanie reformy z 2024 r. w wąskich ramach jednego zagadnienia pozwoliło uniknąć tej proceduralnej pułapki i zapewniło powodzenie projektu.

## Konsensus polityczny a instrumenty proceduralne

Inicjatywa reformy cieszyła się przytłaczającym, ponadpartyjnym poparciem wynikającym z porozumienia między główną partią rządzącą (PSOE), a główną partią opozycyjną (PP). Ten ponadpartyjny pakt stanowił praktyczne urzeczywistnienie fundamentalnej dla hiszpańskiego konstytucjonalizmu idei „demokracji konsensusu”. Jak argumentuje Aragón Reyes, sztywność konstytucji ma na celu oddzielenie zwykłej „demokracji w ramach Konstytucji” (opartej na grze większości i mniejszości) od „demokracji dotyczącej Konstytucji”, która wymaga znacznie szerszego porozumienia, wykraczającego poza bieżącą arytmetykę parlamentarną<sup>33</sup>. Wola polityczna stojąca za reformą art. 49 odzwierciedlała zrozumienie tej zasady: zmiana fundamentalnych reguł gry, nawet w ramach procedury zwyczajnej, wymagała legitymacji opartej na konsensusie, a nie na sile zwykłej większości.

Porozumienie polityczne w analizowanym przypadku było ściśle zdefiniowane. Jak wskazuje Delgado Ramos, pakt między PSOE i PP z grudnia 2023 r. zawierał nie tylko zgodę na treść, ale również kluczowe zobowiązania proceduralne: rezygnację z prawa do wnioskowania o referendum ratyfikacyjne oraz blokowanie wszelkich poprawek od innych ugrupowań, które nie uzyskałyby akceptacji obu partii<sup>34</sup>. Wybór przyspieszonej ścieżki jednego czytania był, jak wyjaśnia de Lorenzo García, świadomą strategią mającą na celu „osłonięcie” reformy (*blindar la reforma*) przed panującym w kraju klimatem skrajnej polaryzacji politycznej. Celem było

<sup>31</sup> A. de la Puebla Pinilla, *op. cit.*, s. 871.

<sup>32</sup> G. Gómez Orfanel, *op. cit.*, s. 2259.

<sup>33</sup> M. Aragón Reyes, *op. cit.*, s. 315.

<sup>34</sup> D. Delgado Ramos, *Discapacidad y Constitución: la reforma del artículo 49 CE*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2025, 133, s. 128.

uniemożliwienie innym ugrupowaniom wykorzystania otwartej debaty do wprowadzenia kontrowersyjnych tematów, co mogłoby zniweczyć wypracowany konsensus<sup>35</sup>.

Dla mniejszych partii politycznych konsensus ten miał charakter kontraktu adhezyjnego, w ramach którego mogły jedynie zaakceptować wynegocjowany wcześniej tekst bez realnej możliwości jego zmiany<sup>36</sup>. Ten „adhezyjny” charakter paktu został dodatkowo wzmocniony przez rygorystyczne działanie proceduralne, którego celem politycznym było uniknięcie tzw. „otwarcia konstytucyjnego melona” i zapewnienie, że debata pozostanie ściśle ograniczona do art. 49.

Jak szczegółowo opisuje Rallo Lombarte, Prezydium Kongresu, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wymagające „związku tematycznego” (*conexión de homogeneidad*), nie dopuściło do dalszego procedowania wszystkich poprawek wykraczających poza ścisły zakres reformy. Wśród odrzuconych propozycji znalazły się między innymi te dotyczące odzyskania walenckiego prawa cywilnego, zniesienia nienaruszalności króla czy zmiany roli sił zbrojnych<sup>37</sup>. Ten manewr proceduralny skutecznie uniemożliwił mniejszym partiom wykorzystanie nowelizacji do otwarcia dyskusji na inne tematy, zamykając proces legislacyjny wyłącznie wokół uzgodnionego tekstu.

Wybór procedury jednego czytania nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście rosnącej instrumentalizacji narzędzi parlamentarnych w hiszpańskiej polityce. W sytuacji gdy partie nie wahają się modyfikować samych reguł proceduralnych dla doraźnych korzyści – czego przykładem jest wspomniana reforma regulaminu Senatu z 2023 r. umożliwiająca blokowanie inicjatyw rządu – tylko maksymalne przyspieszenie procesu mogło „osłonić” reformę art. 49 przed potencjalnymi obstrukcjami. Paradoksalnie, właśnie polaryzacja polityczna i erozja parlamentarnych zwyczajów sprawiły, że tradycyjna ścieżka legislacyjna, nawet w trybie pilnym, stała się zbyt ryzykowna dla reform wymagających ponadpartyjnego konsensusu.

Należy jednak spojrzeć krytycznie na oficjalne uzasadnienie „pilności” reformy. Jak celnie zauważa Alonso de Antonio, argument o konieczności dostosowania Konstytucji do CRPD po szesnastu latach od jej wejścia w życie w Hiszpanii jest co najmniej dyskusyjny. Zdaniem autora „pilność” była raczej politycznym pretekstem (*excusa*) do zastosowania przyspieszonej ścieżki proceduralnej, co wpisuje

<sup>35</sup> R. de Lorenzo García, *Gestación, elaboración del proyecto de reforma y análisis de las posiciones parlamentarias durante el debate en las Cámaras*, [w:] L. Díez Bueso (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024, s. 126.

<sup>36</sup> Á.L. Alonso de Antonio, *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española. Más allá de un mero cambio de denominación*, „Trabajo, Persona, Derecho, Mercado” 2025, 10, s. 63.

<sup>37</sup> A. Rallo Lombarte, *op. cit.*, s. 16, s. 37–38.

się we wzorzec znany z poprzednich reform konstytucyjnych<sup>38</sup>. Podobnie argumentuje Delgado Ramos, którego zdaniem użycie procedury jednego czytania dla reformy konstytucyjnej, choć formalnie dopuszczalne, było „niepotrzebnym błędem proceduralnym”. Konstytucja, jako norma zapewniająca stabilność porządku politycznego, nie powinna podlegać „dyktatowi politycznego tempa” (*diktat del tempus de la política*), lecz wymagać „spokojnej refleksji i debaty”, których przyspieszona procedura nie zapewnia<sup>39</sup>.

Z drugiej strony, część uczestników procesu broniła legalności i adekwatności tej ścieżki. Rallo Lombarte, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności powoływane już STC 238/2012), argumentuje, że w przypadku art. 49 spełnione zostały oba warunki regulaminowe: „prostota” (jeden artykuł o zwięzłej redakcji) oraz „natura” projektu (ogromny konsensus i wieloletnia debata społeczna), co sprawiło, że przyspieszona procedura nie pozbawiła parlamentu merytorycznej debaty<sup>40</sup>. Sam wybór formy inicjatywy – jako propozycji grup parlamentarnych, a nie projektu rządowego – był świadomym zabiegiem. Jak wskazuje Larrazabal Basáñez, ten wybór miał na celu dalsze „przyspieszenie prac parlamentarnych”<sup>41</sup>.

Przytłaczające poparcie w głosowaniu parlamentarnym stanowiło empiryczny dowód szerokiego konsensusu<sup>42</sup>. W takiej sytuacji długotrwałe debaty i etapy zgłaszania poprawek, charakterystyczne dla zwykłej procedury, byłyby zbędne. Co jednak istotne, konsensus ten był rezultatem nie tylko porozumienia partyjnego, ale także wieloletniego procesu społecznej deliberacji, w którym kluczową rolę odegrało społeczeństwo obywatelskie.

## Przebieg procesu legislacyjnego

Synergia między wolą polityczną a możliwościami prawnymi przełożyła się na dynamiczne procedowanie nowelizacji przez hiszpański parlament. Proces rozpoczął się 29 grudnia 2023 r., kiedy grupy parlamentarne Socjalistów (PSOE) i Ludowców (PP) wspólnie złożyły projekt reformy, wnosząc jednocześnie o jego

<sup>38</sup> Á.L. Alonso de Antonio, *op. cit.*, s. 66.

<sup>39</sup> D. Delgado Ramos, *op. cit.*, s. 128–129.

<sup>40</sup> A. Rallo Lombarte, *op. cit.*, s. 36–37.

<sup>41</sup> S. Larrazabal Basáñez, *La reforma constitucional española de 2024 sobre discapacidad y la alternativa cooperativa para la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad*, „Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo” 2024, 65, s. 303. Szerzej o uprzywilejowaniu rządowych projektów ustaw w hiszpańskim procesie legislacyjnym zob. A. Jackiewicz, *Uprzywilejowanie rządowych projektów ustaw w hiszpańskim procesie legislacyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, 4(68), s. 79–87.

<sup>42</sup> M.C. Torres Díaz, *op. cit.*, s. 257.

procedowanie w trybie jednego czytania (*lectura única*) oraz w trybie pilnym (*procedimiento de urgencia*)<sup>43</sup>.

Kluczowa decyzja proceduralna zapadła 16 stycznia 2024 r., gdy Prezydium Kongresu Deputowanych formalnie zgodziło się, by propozycja reformy, w razie przyjęcia jej pod obrady, była procedowana w trybie jednego czytania i w trybie pilnym<sup>44</sup>. Ta decyzja przesądziła o tempie dalszych prac. Już 18 stycznia 2024 r. na posiedzeniu plenarnym Kongresu propozycja została poddana pod debatę i głosowanie w trybie jednego czytania, zgodnie z art. 150 Regulaminu Kongresu. Reforma została przyjęta stosunkiem głosów 312 do 32, co z dużą nawiązką przekroczyło wymagany próg 3/5 (210 głosów). Przyjęty tekst został oficjalnie przekazany do Senatu. Warto zaznaczyć, że podczas debaty plenarnej, obok niemal powszechnego poparcia dla meritum reformy, pojawiły się głosy krytyczne wobec samej procedury. Jak odnotowuje de Lorenzo García, przedstawiciele partii takich jak PNV, mimo poparcia dla zmiany, wyrazili zastrzeżenia co do stosowania procedury jednego czytania w przypadku reformy konstytucyjnej, uznając ją za nadmiernie pośpieszną<sup>45</sup>.

Tydzień później, 25 stycznia 2024 r., Senat przyjął reformę stosunkiem głosów 254 do 3, ponownie z łatwością przekraczając próg konstytucyjny. Należy zaznaczyć istotną różnicę proceduralną między izbami. Jak słusznie podkreśla Rallo Lombarte, w przeciwieństwie do Kongresu, Senat nie procedował projektu w trybie jednego czytania. Prace w izbie wyższej, choć również bardzo szybkie, odbyły się w trybie standardowym, obejmującym debatę w Komisji Konstytucyjnej (24 stycznia), a następnie na posiedzeniu plenarnym (25 stycznia)<sup>46</sup>.

Po przyjęciu parlamentarnym rozpoczął się piętnastodniowy termin na złożenie ewentualnego wniosku o referendum ratyfikacyjne. Zgodnie z art. 167 Konstytucji referendum może być przeprowadzone na wniosek jednej dziesiątej członków którejkolwiek z izb. Doszło do nieoczekiwanej próby uruchomienia tego instrumentu – partia VOX, dysponująca 33 posłami (brakowało jej dwóch do wymaganego progu 35), ogłosiła zamiar zebrania podpisów, apelując o wsparcie do innych ugrupowań. Jak opisuje Rallo Lombarte, ruch ten był postrzegany jako czysto taktyczny, mający na celu skrytykowanie paktu PSOE-PP. Ostatecznie nie udało się zebrać wymaganej liczby podpisów przed upływem terminu<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> J. de Miguel Vijandi, *op. cit.*, s. 132.

<sup>44</sup> Á.L. Alonso de Antonio, *op. cit.*, s. 66–67.

<sup>45</sup> R. de Lorenzo García, *op. cit.*, s. 128–129.

<sup>46</sup> A. Rallo Lombarte, *op. cit.*, s. 35–36.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 40–41.

Proces legislacyjny zakończył się 15 lutego 2024 r. usankcjonowaniem tekstu przez Króla Filipa VI. Reforma weszła w życie 17 lutego 2024 r. z dniem publikacji w Dzienniku Urzędowym Państwa (BOE)<sup>48</sup>.

Udane i szybkie przeprowadzenie nowelizacji było możliwe dzięki płynnej interakcji między dwoma odrębnymi porządkami prawnymi: Konstytucją (określającą wymogi merytoryczne) i regulaminami parlamentarnymi (określającymi narzędzia proceduralne). Artykuł 167 Konstytucji zapewnił legitymację merytoryczną poprzez wymóg większości 3/5, podczas gdy artykuły 150 Regulaminu Kongresu i 129 Regulaminu Senatu dostarczyły narzędzia proceduralnego (*lectura única*) do skutecznego osiągnięcia tego celu.

Warto podkreślić, że próba reformy konstytucji przy użyciu wyłącznie procedury parlamentarnej *lectura única* zakończyłaby się niepowodzeniem, gdyby nie osiągnięto większości 3/5 wymaganej przez artykuł 167 Konstytucji. Z drugiej strony, samo posiadanie porozumienia na większość 3/5 nie gwarantowałoby szybkości – bez narzędzia *lectura única* partie musiałyby przejść przez długotrwałe, wielomiesięczny proces zwyczajny. Reforma z 2024 r. stanowi przykład współdziałania tych dwóch sfer prawnych: konsensus polityczny umożliwił zastosowanie procedury *lectura única*, a ta z kolei pozwoliła na przełożenie tego konsensusu na prawo konstytucyjne z maksymalną szybkością.

Opisany sukces proceduralny nie był celem samym w sobie, lecz narzędziem do osiągnięcia fundamentalnej zmiany merytorycznej. Jak wskazuje doktryna, nowa treść art. 49 ma doniosłe konsekwencje dla realnego egzekwowania praw osób z niepełnosprawnościami. Wzmacnia ona na poziomie konstytucyjnym prawo do życia w społeczeństwie i prawo do równego uznania zdolności prawnej, a także prawo do edukacji włączającej. To ostatnie jest szczególnie istotne, gdyż nowa norma konstytucyjna może stanowić podstawę do kwestionowania istnienia segregacyjnego systemu szkolnictwa specjalnego, który przez Komitet ONZ jest uznawany za sprzeczny z CRPD<sup>49</sup>. W ten sposób szybka procedura parlamentarna stała się mechanizmem otwierającym drogę do głębokich i długo oczekiwanych zmian społecznych.

---

<sup>48</sup> Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024, BOE núm. 43, de 17/02/2024.

<sup>49</sup> N. Pérez Fernández, T. Recover Balboa, *op. cit.*, s. 85.

## Od normy konstytucyjnej do praktyki społecznej – kontrowersje wokół wdrażania reformy

Szybkie i konsensualne uchwalenie reformy artykułu 49, oparte na ponadpartyjnym pakcie i mistrzowskim wykorzystaniu procedur parlamentarnych, stanowi modelowy przykład „prawa w księgach” (*law in books*). Skupienie się wyłącznie na sukcesie procesu legislacyjnego może jednak stwarzać mylne wrażenie, że problem został w pełni rozwiązany. W rzeczywistości hiszpański przypadek idealnie ilustruje napięcie między reformą normatywną a „prawem w działaniu” (*law in action*), gdzie prawdziwe wyzwania leżą w sferze implementacji.

Dowodów na te problemy implementacyjne dostarcza, paradoksalnie, samo CERMI (główny rzecznik reformy) w swojej Białej Księdze z 2025 roku<sup>50</sup>. Raport ten stwierdza, że choć niepełnosprawność została wprowadzona do agendy politycznej, interwencja publiczna nadal postrzega ją jako zjawisko jednorodne, wykazując niedokładne zrozumienie jej różnorodności i złożoności. Kluczowy problem, który ignoruje nowe prawo, polega na tym, że niepełnosprawność nabyta – wynikająca z wypadków, chorób przewlekłych, problemów zdrowia psychicznego czy starzenia się – stała się już „główną formą dostępu” i „nowym, większościowym obliczem niepełnosprawności” w Hiszpanii, znacząco przewyższając niepełnosprawność wrodzoną<sup>51</sup>.

W rezultacie osoby, które nabywają niepełnosprawność w trakcie życia – przechodząc „proces żałoby”, „drastyczną zmianę stylu życia”, „kryzys tożsamości” i „szok” – stają się „niewidoczne” dla systemu. Ich specyficzne potrzeby (np. natychmiastowe wsparcie psychologiczne, rehabilitacja, adaptacja) pozostają niezaspokojone, ponieważ muszą dostosować się do polityk zaprojektowanych globalnie, a nie dla ich konkretnej sytuacji<sup>52</sup>.

Kluczowy spór w hiszpańskiej debacie publicznej nie dotyczy już samej treści art. 49, lecz ideologicznie z nim powiązanej ustawy organicznej zmieniającej ustawę organiczną o edukacji LOMLOE (tzw. ustawa Cela) z 2020 roku<sup>53</sup>. To właśnie ta ustawa określa praktyczne mechanizmy wdrażania paradygmatu inkluzyjności, który art. 49 ugruntował na poziomie konstytucyjnym. Ustawa ta, realizując m.in. zalecenia ONZ, promuje model edukacji włączającej, dążąc do stopniowego przenoszenia zasobów i uczniów z ośrodków edukacji specjalnej (*colegios de educación*

<sup>50</sup> *Libro Blanco sobre las Personas con Discapacidad Sobrevenida en España 2025*, CERMI, Madrid 2025.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 9, 25, 135, 138.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 9–10, 16–17, 125, 138.

<sup>53</sup> Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, BOE núm. 340, de 30/12/2020.

*especial*) do szkół ogólnodostępnych w perspektywie dziesięcioletniej<sup>54</sup>. Wokół tej ustawy trwa głęboki spór polityczny i społeczny. Zwolennicy ustawy argumentują, że tylko pełna inkluzja w szkołach ogólnodostępnych może zlikwidować stygmatyzację<sup>55</sup>, podczas gdy krytycy alarmują o braku odpowiedniej analizy finansowej oraz o wysokim odsetku nękania uczniów z niepełnosprawnościami w placówkach ogólnodostępnych<sup>56</sup>. Biała Księga CERMI potwierdza obawy krytyków, stwierdzając wprost, że rzeczywista i skuteczna edukacja włączająca nie jest w pełni rzeczywistością materialną w naszym kraju”. Raport wskazuje na drastyczne przykłady porażki implementacyjnej, takie jak przypadki dzieci i młodzieży izolowanych w swoich domach, niemogących uczęszczać na zajęcia z rówieśnikami, z powodu braku dostosowań i wsparcia<sup>57</sup>.

Jednakże spór o edukację jest jedynie symptomem głębszych, systemowych problemów. Dobitnie potwierdzają to wnioski z V Kongresu Prawa o Niepełnosprawności z maja 2025 r. (organizowanego m.in. przez CERMI), gdzie wskazano na „chroniczne niedofinansowanie” systemu zdrowia psychicznego (otrzymującego 5% budżetu na zdrowie, przy zaleceniach 10%<sup>58</sup>) oraz braku kadrowe (Hiszpania ma o połowę mniej psychiatrów i psychologów na mieszkańca niż średnia europejska). Kongres skrytykował również dominację „modelu biomedycznego”, w którym 40% wydatków na zdrowie psychiczne przeznaczają się na farmakologię, co stoi w sprzeczności z modelem społecznym promowanym przez reformę<sup>59</sup>. Raport CERMI z 2025 r. potwierdza istnienie tego ekonomicznego kontekstu reform. Stwierdza on, że system publiczny jest fragmentaryczny i niewystarczający, a „braki w usługach publicznych zmuszają większość osób z niepełnosprawnościami do korzystania z usług prywatnych, aby móc uzyskać wsparcie, którego potrzebują. Generuje to nadmierne koszty dla obywateli, pogłębiając nierówności, podczas gdy polityka publiczna pozostaje bierna<sup>60</sup>”.

Hiszpańska doktryna prawnicza wskazuje, że przyczyna tej luki między ideałem a rzeczywistością leży w samym znowelizowanym tekście konstytucji. Ana Herrán Ortiz krytykuje nowy art. 49 ust. 2 za to, że nie nakłada na władze publiczne energicznego i nakazowego mandatu konstytucyjnego. Zamiast tego, użycie słowa *impulsar* stanowi jedynie „osłabione zlecenie” (*debilitada encomienda*) i „słaby wymóg

<sup>54</sup> *Qué dice la Ley Celaá (LOMLOE) sobre la educación especial*, Maldita.es, 25.11.2020.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *El Congreso rechaza modificar la Ley de Educación a favor de los centros de educación especial*, Discapnet, 10.09.2025; *El TC avala la 'ley Celaá' y su polémica postura sobre la educación especial*, 20Minutos, 18.04.2023.

<sup>57</sup> *Libro Blanco...*, *op. cit.*, s. 105–106.

<sup>58</sup> *Conclusiones. V Congreso Nacional y II Congreso Internacional de Derecho de la Discapacidad*, CERMI, 23.05.2025, s. 3.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Libro Blanco...*, *op. cit.*, s. 28, 93, 102, 122, 149.

konstytucyjny” (*débil requerimiento constitucional*)<sup>61</sup>. Ten słaby mandat prawny bezpośrednio przekłada się na bariery implementacyjne, takie jak „brak przydziałów budżetowych” (*falta de asignaciones presupuestarias*) na wsparcie indywidualne<sup>62</sup>. Problem ten pogłębia fakt, że reforma, mimo oczekiwań środowisk, w ogóle nie poprawiła gwarancji prawnych<sup>63</sup>. Jak zauważa Begoña Rodríguez Díaz, nowy przepis, podobnie jak stary, pozostaje jedynie „zasadą kierunkową” podległą art. 53.3 Konstytucji, a jego ochrona jest nadal podporządkowana rozwojowi legislacyjnemu. W tym kontekście użycie w tekście słowa „gwarantować” (*garantizar*) pełną autonomię personalną, zostało przez krytyków określone mianem „monumentalnej fikcji”, zwłaszcza w odniesieniu do osób „radikalnie zależnych”<sup>64</sup>.

Idąc dalej, najpoważniejszy zarzut doktrynalny dotyczy problemu umniejszenia wagi niepełnosprawności w samej filozofii reformy. Krytycy wskazują, że nowy tekst opiera się na „redukcjonistycznej wizji antropologicznej”, która błędnie utożsamia godność osoby z jej zdolnością do podejmowania decyzji<sup>65</sup>. Takie postawienie sprawy, choć zgodne z liberalnym duchem Konwencji ONZ<sup>66</sup>, w praktyce konstytucyjnej wydaje się ignorować tych, którzy „mają naruszoną zdolność rozeznania” i nie mogą „działać w warunkach wolności”. W ten sposób tekst konstytucji pomija realny problem osób z najcięższymi niepełnosprawnościami, dla których, jak zauważył Eugenio Nasarre (były poseł i ojciec dziecka z porażeniem mózgowym), przepis ten jest „fikcją”: „Jak ten przepis mógłby być zastosowany do mojego syna...? Czy są oni w stanie sami decydować, sami działać, wybierać? Co autorzy tekstu rozumieją przez «wolność»?”<sup>67</sup>. Ten idealistyczny „model społeczny”, jak zauważają sami akademicy z niepełnosprawnościami (jak Tom Shakespeare), bywa krytykowany za minimalizowanie realnych problemów wynikających z uszczerbku na zdrowiu, „ryzykując daniem do zrozumienia, że deficyt nie jest problemem”<sup>68</sup>.

<sup>61</sup> A.I. Herrán Ortiz, *op. cit.*, s. 881–883.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 876.

<sup>63</sup> B. Rodríguez Díaz, *La reforma del artículo 49 de la Constitución española: ¿Era necesaria? ¿Ha sido acertada?*, „Estudios de Deusto” 2024, 72/2, s. 279.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 274–275 (przypis 39, cytując E. Nasarre), 279.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 275, 279.

<sup>66</sup> S. Sánchez París, *Estudio del nuevo artículo 49.2 de la Constitución Española: el papel vital de las organizaciones del tercer sector social para la defensa del derecho de las personas con discapacidad*, „Papeles el tiempo de los derechos” 2024, 5, s. 7, 10.

<sup>67</sup> B. Rodríguez Díaz, *op. cit.*, s. 273, 279.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 264 (cytując T. Shakespeare, 2006. *The social model of disability*, „En The Disability Studies Reader”, New York 2006, s. 201).

Do tych fundamentalnych problemów implementacyjnych i filozoficznych doktryna dodaje poważne błędy merytoryczne samego tekstu<sup>69</sup>. Jednym z nich jest konstytucyjne uznanie organizacji trzeciego sektora. Podczas gdy niektórzy autorzy, jak Delgado Ramos, uznali to za niepotrzebne<sup>70</sup>, inni, jak Sergio Sánchez París, widzą w tym „żywotny” i niezbędny element reformy. Sánchez París argumentuje, że cała zmiana była owocem historycznych żądań tych stowarzyszeń, zwłaszcza CERMI, a nadanie im statusu konstytucyjnego jest kluczowe dla „rzeczywistej i skutecznej obrony” praw osób z niepełnosprawnościami i stanowi zasłużone uznanie” ich roli<sup>71</sup>.

Znacznie większe dyskusje budzi najbardziej kontrowersyjny i kwestionowany aspekt reformy – końcowe zdanie art. 49 ust. 2 stanowiące, że: „Szczególną uwagę zwróci się na szczególne potrzeby kobiet i nieletnich z niepełnosprawnościami”. Krytycy wskazują, że jest to „trudna do uzasadnienia prawnej asymetria ze względu na wiek i płeć”. Uznaje się, że wprowadza ona do ustawy zasadniczej „stronniczość” (*sesgo*) opartą na „aktualnych, lecz zmiennych” danych socjolaboralnych, podczas gdy Konstytucja powinna być trwała, a problem dyskryminacji krzyżowej jest już w pełni pokryty przez ogólne klauzule równości materialnej z art. 9.2 i 14 Konstytucji<sup>72</sup>. Z drugiej strony, dane z raportu CERMI dostarczają merytorycznego uzasadnienia dla tej klauzuli, pokazując, że płeć jest kluczowym czynnikiem ryzyka. Kobiety mają wyższe wskaźniki depresji (prawie dwukrotnie) i lęku (ponaddwukrotnie), gorsze wskaźniki zatrudnienia, niższe pensje i emerytury, a jednocześnie to na nich spoczywa w 87–92% ciężar opieki nad innymi osobami z niepełnosprawnościami. Co więcej, przemoc ze względu na płeć jest bezpośrednią przyczyną nabycia niepełnosprawności fizycznej lub psychicznej<sup>73</sup>. Inni autorzy, choć zgadzają się z potrzebą szczególnej ochrony, krytykują tę klauzulę za jej *pominięcia*. Sánchez París zarzuca, że przepis ten ignoruje inne, równie dramatyczne przypadki dyskryminacji krzyżowej, jak sytuacja migrantów i uchodźców z niepełnosprawnościami. Wskazuje on na „brak lub nikłą wolę polityczną” w zajmowaniu się tymi grupami, które napotykają ekstremalne bariery, np. komunikacyjne (brak tłumaczy języka migowego w procesach migracyjnych), i są skazane na „najgłębszy mrok” (*oscurantismo más profundo*)<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> D. Delgado Ramos, *Discapacidad y Constitución: la reforma del artículo 49 CE*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2025, 133, s. 107.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>71</sup> S. Sánchez París, *Estudio del nuevo artículo 49.2...*, *op. cit.*, s. 3–4, 6, 12.

<sup>72</sup> D. Delgado Ramos, *Discapacidad y Constitución...*, s. 130–132.

<sup>73</sup> *Libro Blanco...*, s. 50, 69–75.

<sup>74</sup> S. Sánchez París, *Estudio del nuevo artículo 49.2...*, s. 7–9.

Analiza samej debaty parlamentarnej, przeprowadzona przez Juana Patricio Sánchez-Claros, wyjaśnia, dlaczego doszło do uchwalenia tak słabego mandatu. Wykazała ona, że senatorowie nie posługiwali się „precyzyjną koncepcją niepełnosprawności”, a w 10 z 17 analizowanych wystąpień nie sposób było zidentyfikować żadnego konkretnego modelu teoretycznego<sup>75</sup>. Debata w Senacie skupiła się niemal wyłącznie na wartości zmiany słownictwa, a nie na merytorycznej dyskusji o politykach publicznych. Co więcej, dyskurs ten był zdominowany przez „agendy cząstkowe” (np. spory o prawo cywilne Walencji) oraz logikę „demokracji audiencji” (*democracia de audiencia*), w której politycy przemawiali głównie do własnych elektoratów. W efekcie, jak konkluduje Sánchez-Claros, nawet ważna zmiana językowa nie jest wystarczająca, jeśli nie istnieje głębokie i spójne zrozumienie pojęcia niepełnosprawności<sup>76</sup>.

Tę powierzchowność debaty tłumaczy krytyka samej procedury, którą w artykule przedstawiono jako klucz do sukcesu. W hiszpańskiej doktrynie obecne są bowiem głosy uznające ją za błąd proceduralny i niewłaściwą (*inapropiado*) technikę legislacyjną<sup>77</sup>. Zastosowanie trybu jednego czytania (*lectura única*) nie wynikało z merytorycznej prostoty, lecz z obawy politycznej przed otwarciem wspomnianego już w artykule „konstytucyjnego melona”. Jak wskazuje Delgado Ramos, Konstytucja „nie powinna podlegać dyktatowi politycznego tempa” i wymaga spokojnej refleksji i debaty, których w tym procesie zabrakło. Co więcej, autor ten przypomina, że pakt polityczny między PSOE i PP obejmował zobowiązanie do zablokowania wszelkich poprawek innych ugrupowań oraz rezygnację z prawa do wnioskowania o referendum<sup>78</sup>.

Tę głęboką przepaść między „prawem w księgach” a „prawem w działaniu” przyznał sam prezes CERMI już w pierwszą rocznicę uchwalenia reformy przez Senat, 25 stycznia 2025 roku. Luis Cayo Pérez Bueno, choć celebrował reformę jako „historyczne osiągnięcie”, natychmiast podkreślił, że „nie jest to stacja docelowa”, lecz „punkt wyjścia”. Kategoriecznie zażądał, aby „prawa proklamowane w tekście” przełożyć „na fakty w codziennym życiu”, a sam art. 49 „musi zostać przełożony na politykę publiczną, na zaktualizowane, wzmocnione i ożywione ustawodawstwo”. Już wtedy wskazywał na konkretne, wciąż niezrealizowane reformy ustaw zwykłych i nierozwiązane problemy praktyczne, jak fiasko deinstytucjona-

<sup>75</sup> J.P. Sánchez-Claros, *Modelos de discapacidad y reforma constitucional*, „European Public & Social Innovation Review” 2025, 10, s. 14, 16.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 1, 16.

<sup>77</sup> D. Delgado Ramos, *op. cit.*, s. 107.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 128–129.

lizacji<sup>79</sup>, brak asystencji osobistej czy fakt, że dostępność powszechna jest „wciąż tylko proklamacją, a nie prawdą”<sup>80</sup>. Brak implementacji został również dobitnie potwierdzony przez prezesa CERMI podczas prezentacji Białej Księgi w kwietniu 2025 roku. Luis Cayo Pérez Bueno publicznie przyznał, że implementacja reformy zawodzi, nazywając „niesłuchanym” (*inaudito*), że ponad rok po reformie niektóre wspólnoty autonomiczne w ogóle nie mają ustawodawstwa dotyczącego niepełnosprawności, podczas gdy inne opierają się na przepisach nieaktualizowanych od ponad 20 lat. Stwierdził on, że *żadne* z regionalnych praw nie jest „zgodne z modelem praw” Konwencji ONZ, który inspirował reformę art. 49. Odnosząc się bezpośrednio do barier praktycznych, Pérez Bueno wskazał na krytyczne listy oczekujących na orzeczenie o niepełnosprawności, trwające obecnie dwa lub trzy lata, a grożące wydłużeniem do lat dziesięciu. Kategorycznie zażądał również, by za reformą szło wystarczające finansowanie, bez którego nowe prawa pozostaną teoretyczne<sup>81</sup>.

Sytuacja ta nie uległa zmianie nawet jesienią 2025 r., ponad półtora roku po reformie konstytucyjnej. We wrześniu CERMI ponownie wezwało grupy parlamentarne do „odtworzenia wielkiego konsensusu”<sup>82</sup>, aby przeforsować reformy kluczowych ustaw zwykłych – ustawy o prawach osób z niepełnosprawnościami i ich włączeniu społecznym<sup>83</sup> oraz o promocji autonomii osobistej i opiece nad osobami niesamodzielnymi<sup>84</sup>. Miesiąc później, w październiku 2025 r., podczas dialogu instytucjonalnego z udziałem głównych partii (PSOE, PP, Podemos), prezes CERMI Luis Cayo Pérez Bueno powtórzył, że „reformy konstytucyjne nie były stacją docelową, ale punktem wyjścia”. Potwierdził, że reforma konstytucyjna sama w sobie ma znaczenie, ale ruch społeczny tym się nie zadowoli, lecz oczekuje, że przełoży się to na „fakty legislacyjne”. Uczestnicy debaty wskazali na konkretne, wciąż nierozwiązane problemy implementacyjne, takie jak potrzeba reformy ustawy o wspólnotach mieszkaniowych<sup>85</sup> (aby wyeliminować „dom jako więzienie z powodu braku windy lub rampy”) oraz konieczność deinstytucjonalizacji

<sup>79</sup> Deinstytucjonalizacja oznacza proces zastępowania dużych, zamkniętych instytucji opiekuńczych systemem wsparcia umożliwiającym osobom z niepełnosprawnościami życie we własnych mieszkaniach lub małych formach mieszkalnictwa wspomaganego w społeczności lokalnej.

<sup>80</sup> *Un año desde que el Senado aprobó definitivamente la reforma del 49: „Tiene que traducirse en políticas públicas”*, Europa Press (za CERMI), 25.01.2025.

<sup>81</sup> *CERMI espera que la reforma de la dependencia y la discapacidad „sirva de revulsivo” para que las autonomías adapten sus normas al artículo 49*, Servimedia, 06.04.2025.

<sup>82</sup> *El CERMI pide al Parlamento reeditar el consenso en la reforma de las leyes de discapacidad y autonomía personal*, CERMI, 18.09.2025.

<sup>83</sup> *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), BOE núm. 289, de 03/12/2013.

<sup>84</sup> *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, BOE núm. 299, de 15/12/2006.

<sup>85</sup> *Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal*, BOE núm. 176, de 23/07/1960.

i przejścia na wsparcie w miejscu zamieszkania. Choć wszystkie partie zgodziły się, że „prawa nie mogą pozostać na papierze”, debata natychmiast obnażyła główną przeszkodę implementacyjną: brak finansowania. Opozycyjna partia PP zażądała, aby reformy nie stały się „frustracją, ponieważ nie ma pieniędzy na ich egzekwowanie”, podczas gdy Podemos skrytykowało poprzednie rządy PP za obcięcie 3 miliardów euro na opiekę. Prezes CERMI próbował ratować konsensus, apelując o rozdzielenie tych kwestii: „wezwijmy do tego konsensusu, a następnie poszukajmy tematu finansowania”<sup>86</sup>.

Pod koniec października 2025 r. okazało się, że w praktyce zawodzi nawet fundamentalna, symboliczna istota reformy – zmiana terminologii. CERMI musiało wysłać oficjalny list do Sekretariatu Stanu ds. Turystyki, wyrażając „głębokie zaniepokojenie”, że rządowa „Strategia Turystyki Hiszpanii 2030” używa terminu „różnorodność funkcjonalna” (*diversidad funcional*). Organizacja podkreśliła, że termin ten nie ma podstaw prawnych, jest „eufemistyczny i niestosowny”, a jego użycie w oficjalnych dokumentach stanowi „krok wstecz”. Wskazano, że narusza to bezpośrednio mandat ustawowy (zawarty m.in. w ustawie o prawach osób z niepełnosprawnościami i ich włączeniu społecznym) oraz ducha reformy art. 49, która ugruntowała w hiszpańskim porządku prawnym wyłączenie stosowania terminu „osoby z niepełnosprawnościami”<sup>87</sup>.

Okazuje się zatem, że szeroki konsensus polityczny z 2024 r. był możliwy tylko dlatego, że dotyczył symbolicznej i powierzchownej zmiany języka konstytucji<sup>88</sup>, a nie kosztownych szczegółów implementacyjnych. Prawdziwy spór o realną zmianę – w tym o uchylenie sprzecznych z Konwencją ONZ przepisów o leczeniu przymusowym<sup>89</sup> czy o finansowanie deinstytucjonalizacji<sup>90</sup> – przeniósł się na poziom ustawodawstwa zwykłego i walki o budżet, gdzie o konsensusie nie ma już mowy. W rezultacie, jak gorzko konkluduje część hiszpańskiej doktryny, reforma, choć terminologicznie konieczna, okazała się ostatecznie „straconą okazją” (*oportunidad perdida*)<sup>91</sup>.

<sup>86</sup> El CERMI llama al consenso político para que la reforma de las leyes de discapacidad y autonomía personal salga con mejoras de las Cortes, CERMI, 24.10.2025.

<sup>87</sup> El CERMI solicita a Turismo que emplee el término „personas con discapacidad” y no „diversidad funcional”, Servimedia (za CERMI), 27.10.2025.

<sup>88</sup> S. Sánchez París, *Estudio del nuevo artículo 49.2...*, s. 3.

<sup>89</sup> *Conclusiones. V Congreso Nacional...*, s. 1, 3. Kongres skrytykował m.in. art. 763 ustawy o postępowaniu cywilnym (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, BOE núm. 7, de 08/01/2000) za sprzeczność z Konwencją ONZ.

<sup>90</sup> A.I. Herrán Ortiz, *Derechos fundamentales...*, s. 872.

<sup>91</sup> B. Rodríguez Díaz, *La reforma del artículo 49...*, s. 280.

## Wnioski

Analiza wykazała, że możliwość zastosowania przyspieszonego trybu przy nowelizacji art. 49 hiszpańskiej Konstytucji w 2024 r. wynikała ze zbiegu przepisów konstytucyjnych i regulaminowych, aktywowanych przez szeroki konsensus polityczny. Trybem pilnym, który umożliwił błyskawiczne przeprowadzenie reformy, była w rzeczywistości specjalna procedura parlamentarna procedowania w jednym czytaniu.

Jej zastosowanie było prawnie możliwe dzięki współistnieniu dwóch odrębnych, lecz komplementarnych podstaw regulacyjnych. Artykuł 167 Konstytucji Hiszpanii określił merytoryczne wymogi dla procedury zwyczajnej reformy (większość 3/5 w obu izbach) i potwierdził, że ta konkretna nowelizacja nie wymagała zastosowania procedury kwalifikowanej. Artykuł 150 Regulaminu Kongresu Deputowanych oraz artykuł 129 Regulaminu Senatu wprost dopuszczają możliwość zastosowania procedury jednego czytania do reform konstytucyjnych, pod warunkiem, że ich charakter lub prostota na to pozwalają, a także gdy istnieje szerokie porozumienie polityczne.

Ramy prawne dostarczyły jednak jedynie narzędzi. To głęboki i ponadpartyjny *konsensus polityczny* co do społecznej konieczności i symbolicznej wagi reformy był czynnikiem, który umożliwił ich skuteczne i legitymizowane użycie. Kluczowa rola konsensusu politycznego jest w hiszpańskim modelu tym bardziej istotna, że Konstytucja nie przewidziała żadnego mechanizmu prewencyjnej kontroli sądowej nad procesem reformy. W efekcie, jak podkreśla doktryna, powodzenie i legitymizacja całego procesu są zdane na „poczucie odpowiedzialności, jakie zdolni są wykazać główni aktorzy polityczni”<sup>92</sup>. W tym systemie to szerokie porozumienie staje się główną gwarancją, że zmiana ustawy zasadniczej jest aktem odpowiedzialności, a nie arbitralnej woli chwilowej większości.

Mimo szerokiego poparcia ostateczny tekst nowelizacji spotkał się z krytyką w hiszpańskiej doktrynie prawniczej. Część autorów zwraca uwagę, że pierwszy ustęp nowego art. 49, gwarantujący wykonywanie praw w warunkach wolności i równości, ze względu na swój fundamentalny charakter powinien być znaleźć się w Rozdziale II Tytułu I Konstytucji („Prawa i wolności”), co zapewniłoby mu wyższą rangę i silniejszą ochronę prawną. Za poważne przeoczenie uznaje się pominięcie osób starszych z niepełnosprawnościami obok kobiet i nieletnich jako grupy wymagającej szczególnej uwagi<sup>93</sup>. Jak zauważa Jiménez-Castellanos Ballesteros, finalna wersja art. 49 jest słabsza niż niektóre z wcześniejszych propozycji –

<sup>92</sup> L. Requejo Pagés, *op. cit.*, s. 1874.

<sup>93</sup> M. Fernández López, *op. cit.*, s. 64.

zastąpienie zobowiązania do „realizowania” polityk publicznych łagodniejszym terminem „impulsowania” (*impulsar*) pokazuje, że ostateczny kształt przepisu był wynikiem politycznego kompromisu<sup>94</sup>.

Mimo tych zastrzeżeń merytorycznych reforma art. 49 spełniła kluczowe warunki, które zdaniem czołowej doktryny są niezbędne dla udanej i legitymizowanej zmiany konstytucyjnej. Aragón Reyes (2015) wymienia wśród nich rozwagę i dojrzałość tematu, wysoki konsensus społeczny i polityczny oraz kompetencję techniczną<sup>95</sup>. Analizowany przypadek wpisuje się w te kryteria: temat reformy dojrzał w debacie publicznej przez ponad dekadę, konsensus polityczny ucieleśniony w pakcie PSOE-PP był bezprecedensowo szeroki, a sama zmiana została przygotowana w sposób technicznie precyzyjny.

Reforma z 2024 r., symbolizująca przejście do paradygmatu praw człowieka w podejściu do niepełnosprawności, stanowi fascynujący przykład napięcia między ideałem konstytucyjnej rozwagi a pragmatyzmem polityki. Jak trafnie zauważa Aragón Reyes, ustawa zasadnicza to „instrument niezwykle delikatny, który wymaga, by dotykać go z rozwagą i wprawą. I z najwyższym szacunkiem”<sup>96</sup>. W obliczu wieloletniego impasu legislacyjnego hiszpański system polityczny musiał sięgnąć po najszybsze dostępne narzędzia, aby zrealizować wieloletnie zobowiązanie wobec osób z niepełnosprawnościami.

Rozpatrywany kazus dostarcza cennych wniosków dla teorii i praktyki zmian konstytucyjnych. Po pierwsze, pokazuje, że sztywność konstytucji może być skutecznie równoważona przez elastyczność procedur parlamentarnych, o ile istnieje wystarczający konsensus polityczny. Po drugie, ilustruje rosnące znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w inicjowaniu i wymuszaniu reform konstytucyjnych. Po trzecie, ujawnia napięcie między potrzebą deliberacji a presją politycznej skuteczności w procesach konstytucyjnych.

Hiszpańskie doświadczenia z pierwszego roku wdrażania reformy art. 49 oferują cenne wskazówki dla Polski, gdzie trwa debata o konstytucyjnym dostosowaniu do standardów Konwencji ONZ. Identyfikacja wczesnych wyzwań implementacyjnych – od sporów o model edukacji włączającej po problemy z finansowaniem – podkreśla, że skuteczność reformy konstytucyjnej wymaga więcej niż konsensusu politycznego. Polska debata konstytucyjna powinna od początku uwzględnić te doświadczenia, zapewniając nie tylko zmianę normatywną, lecz także kompleksową strategię wdrożeniową z odpowiednimi mechanizmami prawnymi, finansowymi i instytucjonalnymi. Tylko takie podejście może zagwa-

<sup>94</sup> I. Jiménez-Castellanos Ballesteros, *El principio de accesibilidad universal como presupuesto del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*, „Revista de Derecho Político” 2025, 123, s. 104.

<sup>95</sup> M. Aragón Reyes, *op. cit.*, s. 326.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 326.

rantować, że reforma będzie realną zmianą społeczną, a nie wyłącznie aktualizacją języka prawnego.

Analiza współczesnego wykorzystania procedur parlamentarnych pokazuje również, że hiszpański system znajduje się w fazie dynamicznych zmian, gdzie narzędzia proceduralne stają się przedmiotem politycznej rywalizacji. Reforma regulaminu Senatu z listopada 2023 roku, umożliwiająca uznaniowe stosowanie trybu pilnego, jest przykładem tego, jak procedury mogą być przekształcane w instrumenty walki politycznej. W tym świetle sukces reformy art. 49, przeprowadzonej sprawnie mimo skomplikowanego środowiska proceduralnego, nabiera dodatkowego znaczenia jako przykład możliwości przekroczenia podziałów politycznych w imię fundamentalnych wartości konstytucyjnych.

## Bibliografia

- Alonso de Antonio Á.L., *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española. Más allá de un mero cambio de denominación*, "Trabajo, Persona, Derecho, Mercado" 2025, 10. <https://doi.org/10.12795/TPDM.2025.i10.02>
- Álvarez García H., *La tutela constitucional de las personas con discapacidad*, "Revista de Derecho Político" 2017, 100. <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20725>
- Aragón Reyes M., *¿Cambiar la Constitución para adaptarla o para transformarla? Requisitos y límites de la reforma constitucional*, "Teoría y Realidad Constitucional" 2015, 36. <https://doi.org/10.5944/trc.36.2015.16069>
- Conclusiones. V Congreso Nacional y II Congreso Internacional de Derecho de la Discapacidad, CERMI, 23.05.2025.
- de la Puebla Pinilla A., *Comentario al Artículo 49*, [w:] A. Saiz Arnaiz, R. Bustos Gisbert, C. Montesinos Padilla (red.), *Comentarios a la Constitución Española. En memoria de Pablo Pérez Tremps 2 Tomos*, t. I, Valencia 2024.
- de Lorenzo García R., *Gestión, elaboración del proyecto de reforma y análisis de las posiciones parlamentarias durante el debate en las Cámaras*, [w:] L. Díez Bueso (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Cizur Menor 2024.
- de Miguel Vijandi J., *Comentarios a la reforma constitucional en materia de derechos de las personas con discapacidad*, "Anales de Derecho y Discapacidad" 2024, 9. <https://doi.org/10.62659/CF2400602>
- Delgado Ramos D., *Discapacidad y Constitución: la reforma del artículo 49 CE*, "Revista Española de Derecho Constitucional" 2025, 133. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.04>
- Fernández López J.M., *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española. Algo más que simple maquillaje*, [w:] I. de Rada Gallego, M. Aragón Vázquez, M.J. Abajas Gutiérrez (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024. <https://doi.org/10.12795/TPDM.2025.i10.02>

- Gómez Lugo Y., *La tramitación legislativa en lectura única*, "InDret: Revista para el Análisis del Derecho" 2007, 4.
- Gómez Orfanel G., *Comentario al Artículo 167*, [w:] A. Saiz Arnaiz, R. Bustos Gisbert, C. Montesinos Padilla (red.), *Comentarios a la Constitución Española. En memoria de Pablo Pérez Tremps 2 Tomos, t. II*, Valencia 2024.
- Herrán Ortiz A.I., *Derechos fundamentales y discapacidad. A propósito de la autonomía personal y el derecho a la vida independiente en la Constitución Española*, "Oñati Socio-Legal Series" 2025, 15(3). <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.2218>
- Jiménez-Castellanos Ballesteros I., *El principio de accesibilidad universal como presupuesto del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*, "Revista de Derecho Político" 2025, 123. <https://doi.org/10.5944/rdp.123.2025.45467>
- Larrazabal Basáñez S., *La reforma constitucional española de 2024 sobre discapacidad y la alternativa cooperativa para la inserción sociolaboral de las personas con discapacidad*, "Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo" 2024, 65. <https://doi.org/10.18543/baidc.3084>
- Libro Blanco sobre las Personas con Discapacidad Sobrevenida en España 2025, CERMI, Madrid 2025.
- Pérez Bueno L.C., *Un caso de éxito de incidencia política de la sociedad civil organizada. La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, [w:] L. Díez Bueso (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Cizur Menor 2024. <https://doi.org/10.12795/TPDM.2025.i10.02>
- Pérez Fernández N., Recover Balboa T., *Reforma constitucional y discapacidad: una mirada desde la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, [w:] I. de Rada Gallego, M. Aragón Vázquez, M.J. Abajas Gutiérrez (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024.
- Rallo Lombarte A., *La reforma del artículo 49 de la Constitución*, "Revista Española de Derecho Constitucional" 2024, 132. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.132.01>
- Requejo Pagés J.L., *Comentario a los Artículos 166, 167, 168*, [w:] M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde (red.), *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid 2018.
- Rodríguez Díaz B., *La reforma del artículo 49 de la Constitución española: ¿Era necesaria? ¿Ha sido acertada?*, "Estudios de Deusto" 2024, 72/2. <https://doi.org/10.18543/ed.3213>
- Sánchez-Claros J.P., *Modelos de discapacidad y reforma constitucional*, "European Public & Social Innovation Review" 2025, 10. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-2011>
- Sánchez París S., *Estudio del nuevo artículo 49.2 de la Constitución Española: el papel vital de las organizaciones del tercer sector social para la defensa del derecho de las personas con discapacidad*, "Papeles el tiempo de los derechos" 2024, 5.
- Saravia Méndez G., *La plasmación de los principios, valores y mandatos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el nuevo artículo 49 de la Constitución*, [w:] I. de Rada Gallego, M. Aragón Vázquez, M.J. Abajas Gutiérrez (red.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid 2024.
- Torres Díaz M.C., *Deuda constitucional histórica: Reconocimiento constitucional de la plenitud de todos sus derechos a las personas con discapacidad*, "Ars Iuris Salmanticensis" 2025, 12.