

**Ley 11/2023, de 8 de mayo. Título I: Transposición de la Directiva (UE) 2019/882, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios [BOE-A-2023-11022]**

**ACCESIBILIDAD DE LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS**

La [Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad](#) (Nueva York, 13 de diciembre de 2006) contiene, como uno de sus principios generales, la accesibilidad [art. 3, letra f)] y contempla en su artículo 9 la adopción de diversas medidas que permitan que las personas con discapacidad «puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida».

Estas medidas deberán permitir que se asegure el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones a las restantes, «al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales». La tarea para conseguir dar cumplimiento a este principio es la de identificar, para después eliminar, cuáles son los obstáculos y las barreras de acceso que se crean. Fundamentalmente, deben aplicarse a: 1.º edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones exteriores e interiores (escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo) y 2.º servicios de información y comunicaciones, a los que hay que añadir cualesquiera otros servicios (incluidos los servicios electrónicos y de emergencia). Todos los Estados que sean parte en esta Convención deben adoptar medidas que faciliten esa accesibilidad requerida.

España es uno de los países que, con anterioridad a la aprobación de la Convención, ya contaba en su ordenamiento jurídico con una disposición, la [Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad](#), que apostaba por conseguir este objetivo, instando al Gobierno a regular, en el marco de sus competencias, unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación (art. 10). Sus propuestas de accesibilidad se han visto ampliadas y desarrolladas en el texto 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](#), que, en el marco del derecho a la vida independiente de las personas con discapacidad (capítulo V), contempla las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en distintos ámbitos (arts. 22 a 29 bis) y recoge una serie de medidas de acción positiva para facilitar esa accesibilidad (arts. 30 a 34). El apartado 2 de la DF tercera de esta norma establecía un plazo de dos años para que el Gobierno aprobara unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, en desarrollo de lo establecido en el artículo

29, para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. Este desarrollo reglamentario se ha hecho realidad este mismo año 2023, a través de la aprobación del [Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo](#), por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público (en adelante, RD 193/2023), que se ha dictado, como se indica en su artículo 1, para «regular las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público y establecer una serie de medidas de acción positiva y otros apoyos complementarios orientados a compensar las desventajas de partida que experimentan de forma generalizada las personas con discapacidad». Esta norma reglamentaria ha servido también para dar cumplimiento a la STS, Sala de lo Contencioso, Sección 4, de 20 de marzo de 2019 [[Roj: sts 894/2019 - ecli:es:ts:2019:894](#)], que, según su FJ 1.º, resuelve el recurso contencioso administrativo contra la inactividad del Gobierno del Estado español planteado por el *Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)*, al no haber dado cumplimiento en el tiempo fijado a la ya citada DF 3.ª. En el fallo, al estimar el recurso, se declara «la obligación del Gobierno del Estado de elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria» correspondiente.

Por otra parte, desde el 21 de enero de 2011, la Unión Europea es parte también de la Convención de 2006. Consciente de las diferencias entre las diversas disposiciones de los Estados miembros y su necesidad de adecuarse al texto internacional de modo que se eliminen los obstáculos existentes y se pueda conseguir un verdadero mercado interior en esta materia, se aprobó en el año 2019 la [Directiva \(UE\) 2019/882, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios](#) (en adelante, Directiva 2019/882), cuyo objetivo es «contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior aproximando las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en lo relativo a los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, en particular, eliminando y evitando los obstáculos a la libre circulación de determinados productos y servicios accesibles, derivados de las divergencias en los requisitos de accesibilidad en los Estados miembros». Esta Directiva entró en vigor a los 20 días de su publicación en el *DOUE*, fijándose un plazo de transposición como máximo hasta el 28 de junio de 2022, debiendo ser de aplicación estas disposiciones de transposición a partir del 28 de junio de 2025 con carácter general (art. 31). Según se recoge en el Considerando 50 de la directiva,

debe lograrse la accesibilidad a través de la supresión y evitación sistemáticas de las barreras, preferiblemente a través de un planteamiento de diseño universal o «diseño para todos», que contribuya a garantizar el acceso de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad con los demás. De acuerdo con la Convención, por ese planteamiento «se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de

adaptación ni diseño especializado». [Las medidas adoptadas por los distintos Estados miembros para la transposición de la Directiva pueden consultarse en [este enlace](#)].

El RD 193/2023 hace referencia también a la Directiva 2019/882, al indicar que esta norma deberá complementarse necesariamente por la que transponga la directiva a nuestro ordenamiento jurídico, que es la transversal [Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos](#) (en adelante, Ley 11/2023). Este título I se dicta al amparo de lo dispuesto en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 de la Constitución española.

Por tanto, con la aprobación de esta norma se integra en nuestro ordenamiento el penúltimo eslabón para cumplir completamente con los principios de la Convención (ver DF 17.<sup>a</sup>). La consecución de esta obligación de transposición se ha conseguido de manera urgente mediante la aprobación de una ley transversal que en su título I realiza la incorporación de la Directiva 2019/882 (en este [enlace](#) se puede acceder a la tramitación parlamentaria).

Al margen de la polémica iniciativa de incluir en una única norma la transposición de varias directrices europeas, es importante destacar varios aspectos de esta nueva disposición en lo que afecta a la materia de la mejora de la accesibilidad de productos y servicios (título I):

- Su contenido: tras las disposiciones generales de los artículos 1 y 2, se regulan en nueve capítulos las materias que la Directiva 2019/882 exige armonizar (los requisitos de accesibilidad y libre circulación; las obligaciones de los agentes económicos que guardan relación con los productos; las obligaciones de los prestadores de servicios; la modificación sustancial de productos o servicios y carga desproporcionada sobre los agentes económicos; las normas armonizadas y especificaciones técnicas de los productos y servicios; la conformidad de los productos y marcado CE; la vigilancia del mercado de los productos y procedimiento de salvaguardia de la Unión Europea; la conformidad de los servicios y los requisitos de accesibilidad en otros actos de la Unión Europea), a los que se adicionan las autoridades de vigilancia, medios de control y régimen sancionador.
- Se añade una DA 13.<sup>a</sup> al RDL 1/2013, en relación con la «no discriminación de personas con discapacidad en espectáculos públicos y actividades recreativas» (DF quinta). También se modifican la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (DF 3.<sup>a</sup>), al objeto de regular la accesibilidad a las campañas institucionales de publicidad y de comunicación, y la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas (DF 2.<sup>a</sup>).

- En materia de accesibilidad, hay que tener también en cuenta las disposiciones adicionales primera y tercera (relativas a los planes locales de movilidad urbana sostenible y a las páginas web, respectivamente).
- En materia general de discapacidad, se crean dos nuevos centros: el Centro Español de Documentación e Investigación sobre Discapacidad (CEDID) y el Centro Español sobre Trastornos del Espectro del Autismo (CETEA), en las disposiciones adicionales octava y novena. También se contemplan la revisión y la actualización del Estatuto del Real Patronato sobre Discapacidad (DF 13.<sup>a</sup>).
- Resulta curiosa la forma en la que se ha incorporado el artículo de la directiva relativo a las definiciones (a través del anexo VII, reorganizando los términos por orden alfabético). Los anexos I a VI tienen el siguiente contenido: requisitos de accesibilidad de los productos y servicios; ejemplos indicativos no vinculantes de posibles soluciones que contribuyen a cumplir los requisitos de accesibilidad que figuran en el anexo I; requisitos de accesibilidad a efectos del artículo 3.2, relativos al entorno físico donde se prestan los servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley; procedimiento de evaluación de la conformidad de los productos; criterios para la evaluación de la carga desproporcionada y declaración UE de conformidad.

A modo de conclusión, puede indicarse que este modo urgente de incorporar las directrices comunitarias, que supone en este caso un calco de las disposiciones de la Directiva 2019/882 [salvo la inclusión de otras disposiciones de carácter estrictamente nacional, como el artículo 6 (centros de referencia) y el capítulo XI (autoridades de vigilancia)], impide una adecuada integración en nuestro ordenamiento jurídico de las medidas que, desde el derecho comunitario, se han establecido para la protección de las personas con discapacidad, lo que puede convertirse, en sentido contrario a lo exigido, en una desprotección. A pesar de los 20 años que llevamos en España prescribiendo la accesibilidad, aún hay muchos obstáculos y barreras que eliminar. Ya no es cuestión de publicar más normas, sino de hacerlas completamente exigibles, aunque sea necesario contemplar periodos transitorios, creando instrumentos y órganos de eficaz control de cumplimiento, con mecanismos accesibles de acción, tanto pública como de oficio. Así, los plazos previstos para su consecución distan mucho de ser eficaces en la protección de los intereses de las personas con discapacidad (ver la DF sexta del RDL 193/2023, la DF 18<sup>a</sup>.2 y la DTU de la Ley 11/2023), que es el objetivo principal de todas estas disposiciones.

M.<sup>a</sup> del Mar GÓMEZ LOZANO  
 Profesora titular de Derecho Mercantil  
 Universidad de Almería  
[margomez@ual.es](mailto:margomez@ual.es)