



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO 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

IPN/CNMC/018/22

21/06/2022

www.cnmc.es

INTERNA

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO 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

Expediente nº: IPN/CNMC/018/22

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 21 de junio de 2022

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en relación con el Proyecto de Real Decreto (PRD) 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, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 20 de mayo de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\)](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Constitución Española establece en su artículo 14 la igualdad de todos los españoles, sin que pueda prevalecer ninguna clase de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Dicha igualdad formal se complementa con la intervención de los poderes públicos para promover que la igualdad de los individuos sea real y efectiva (artículo 9.2) y la consideración de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10.1).

Dada la vulnerabilidad de las personas con discapacidad, la Constitución Española encomienda, además, a los poderes públicos la realización de una política de integración social de los ciudadanos con discapacidad, que les ampare en el disfrute de todos los derechos constitucionalmente reconocidos (artículo 49).

En la [Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) (en adelante, la Convención), la accesibilidad se presenta como un principio general (artículo 3), como una obligación de los Estados (artículo 4) y como un derecho (artículo 9), e interactúa con cada uno de los demás derechos reconocidos a lo largo de su articulado. La Unión Europea es parte de la Convención desde el 21 de enero de 2011, y esta ha sido, además, ratificada por todos los Estados miembros¹.

Por otra parte, en 2019, se publicó la [Directiva \(UE\) 2019/882](#), primera norma que regula con carácter general las condiciones de accesibilidad de bienes y servicios en el ámbito de la UE, actualmente en proceso de transposición².

El artículo 29 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el [Real Decreto Legislativo 1/2013](#), de 29 de noviembre (en adelante, TRLGD) establece las

¹ Forma parte de nuestro ordenamiento jurídico desde su entrada en vigor el 3 de mayo de 2008. [Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006](#).

² [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](#). Véase el [Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios](#), por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios. La fecha límite fijada para su transposición por los Estados miembros es el 28 de junio de 2022, aunque se establece un plazo más amplio para su aplicación efectiva.

condiciones básicas aplicables para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias³.

La disposición final tercera del citado TRLGD establecía el mandato al Gobierno, en el plazo de dos años desde su entrada en vigor (4 de diciembre de 2013), para aprobar unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad⁴.

Este PRD viene a dar cumplimiento a la mencionada disposición, reuniendo en un texto reglamentario las condiciones básicas, en todo el territorio nacional, cuya concurrencia y observancia se consideran inexcusables para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en la esfera de los bienes y servicios a disposición del público. Junto al catálogo de condiciones básicas, incorpora también un conjunto de medidas de acción positiva y de apoyos complementarios⁵.

Las medidas proyectadas no son enteramente desconocidas en nuestro ordenamiento, en la medida que ya existe legislación sectorial aplicable a todo el territorio nacional que considera, al menos parcialmente, algunas de las exigencias contempladas en el proyecto. Al mismo tiempo, como señala la MAIN,

³ El TRLGD derogó (i) la [Ley 13/1982](#), de 7 de abril, de integración social de los minusválidos; (ii) la [Ley 51/2003](#) (LIONDAU), de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y (iii) [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.

⁴ Como señala la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) en el año 2013 se elaboró un borrador de reglamento al que se acompañó un estudio realizado para medir el impacto económico de la implantación de las medidas previstas en el proyecto, que finalmente no fue aprobado. El citado estudio concluyó que el proyecto generaría un coste neto de unos 825 millones de euros, que se corresponde con unos costes de casi 1.000 millones de euros y unos beneficios que ascenderían a los 175 millones. Entre los sectores que tendrían que afrontar una inversión más elevada se encontraban los de comercio al por menor y los servicios bancarios y financieros.

⁵ Para la elaboración de este proyecto de real decreto, se ha tenido en cuenta el estudio integral sobre la accesibilidad a bienes o servicios que se consideren más relevantes desde el punto de vista de la no discriminación y accesibilidad universal a que se refiere del artículo 29.5 del TRLGD y titulado "[Estudio de accesibilidad de los bienes y servicios a disposición del público en España, 2017](#)".

Asimismo, cabe señalar la [STS 894/2019](#) (ECLI:ES:TS:2019:894) frente a la inactividad del Gobierno del Estado español en la obligación de aprobar una norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

en el ámbito de la legislación autonómica, existe una variada regulación en materia de accesibilidad a bienes y servicios⁶.

Por último, cabe señalar que, en el ámbito de la accesibilidad a los medios audiovisuales de las personas con discapacidad, la CNMC ha realizado una reciente consulta pública (del 15 de febrero al 14 de marzo de 2022) para recabar información de cara a la implantación de las futuras obligaciones de accesibilidad en la normativa proyectada de comunicación audiovisual⁷.

2. CONTENIDO

El PRD consta de una parte expositiva, treinta y cinco artículos que se dividen en cuatro capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y cinco disposiciones finales.

El capítulo I, objeto y ámbito de aplicación, comprende los artículos 1 a 5. En él se establece el ámbito de aplicación de las medidas que se recogen en el articulado y su alcance y los ajustes razonables. Este PRD tiene por objeto principal el cumplimiento del mandato (normativo y judicial) de reunir en un texto normativo reglamentario la regulación de las condiciones básicas de acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad⁸.

⁶ En el plano estatal, destacar (i) el Real Decreto 314/2006 (Código Técnico de la Edificación) y la Orden TMA/851/2021; (ii) el Real Decreto 1112/2018 sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público; (iii) el Real Decreto 366/2007 por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado; (iv) la Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información; (v) la Ley 50/1980, de Contrato de Seguro y la Ley 20/2015, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras; (vi) la Ley Orgánica 2/2006, de Educación; (vii) la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público y (viii) el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996.

⁷ Véase la [nota de prensa](#). En este sentido véanse, entre otros, el [INF/D TSA/061/19](#): Informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en materia de accesibilidad en los medios audiovisuales y el [IPN/CNMC/042/20](#): Informe el anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual.

⁸ Los bienes y servicios a disposición del público son aquellos que se encuentran en situación de ser adquiridos, contratados, consumidos o usados por una pluralidad de la ciudadanía, al ofrecerse con carácter genérico y estar en principio al alcance de cualquier persona, a cambio o no de remuneración, y que suelen constituir el objeto de las transacciones propias del tráfico ordinario de un mercado abierto.

El capítulo II, disposiciones comunes, comprende los artículos 6 a 15. Contiene las disposiciones generales que, por su carácter transversal, son aplicables a varios sectores de actividad, como la declaración responsable, la regulación del derecho de admisión, la comunicación previa, la atención preferente y los perros guía y perros de asistencia.

El capítulo III, normas específicas aplicables a determinados tipos de bienes y servicios, comprende los artículos 16 a 28. En él se desarrollan diversas medidas específicas para garantizar los derechos de personas con discapacidad en ámbitos como el consumo; el comercio minorista; los servicios financieros, bancario y de seguros; los bienes y servicios de carácter sanitario y de promoción y protección de la salud, incluidos las oficinas de farmacia y los servicios veterinarios; los de carácter social, asistencial, de atención a la infancia, a las personas mayores y religiosos; los de carácter educativo; los relacionados con la seguridad ciudadana y las emergencias, la protección civil y la seguridad vial; los de carácter cultural e histórico; los deportivos y de ocio; los de naturaleza turística, incluidos los servicios de hostelería y restauración; los relacionados con el medioambiente y la naturaleza; y los servicios de información y orientación al público que presten las administraciones públicas; y los servicios postales.

El capítulo IV, sobre las medidas de acción positiva y establecimiento de apoyos complementarios, comprende los artículos 29 a 35. Se incluyen medidas complementarias de apoyo a la consecución de los objetivos de la norma⁹.

El PRD contiene **cuatro disposiciones adicionales** que regulan: la disposición adicional primera establece el carácter supletorio de la norma en determinados supuestos; la disposición adicional segunda dispone la supletoriedad de las disposiciones del Real Decreto cuando haya normativa laboral específica en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad; la disposición adicional tercera establece una cláusula de respeto al principio de unidad de mercado, para evitar restricciones o medidas que supongan afectación a la libre circulación de bienes y servicios y la disposición adicional cuarta indica

⁹ Se prevén acciones complementarias de apoyo de distinta índole: ayudas públicas; actividades de información, campañas de toma de conciencia y acciones formativas; promoción de códigos de conducta y buenas prácticas; promoción de la normalización y certificación, así como de la investigación, desarrollo e innovación; medidas referidas a la contratación pública socialmente responsable; y la designación del Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (CEPAT del IMSERSO), así como del Real Patronato sobre Discapacidad y sus centros asesores como centros consultores de referencia de la Administración General del Estado

la prevalencia, en caso de concurso de diversas normas, la norma más favorable a los intereses de la persona con discapacidad.

La disposición derogatoria única establece lo relativo a las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan o entren en contradicción con lo dispuesto en el Real Decreto.

Por último, se regulan **cinco disposiciones finales**: la disposición final primera dispone que la competencia del Estado para dictar normas relativas a condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles; la disposición final segunda habilita a las personas titulares de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda 2030 y Consumo a dictar normas de desarrollo y ejecución del Real Decreto; la disposición final tercera permite mediante orden ministerial la modificación de las especificaciones técnicas de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación; la disposición final cuarta modifica el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, obligando a la no discriminación de personas con discapacidad mediante el derecho de admisión y la disposición final quinta establece la entrada en vigor del Real Decreto al día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”. También se fijan diversos plazos para la preparación de los sujetos obligados en relación con la titularidad pública o privada de los bienes o su relación con las Administraciones Públicas¹⁰.

3. VALORACIÓN

3.1 Observaciones generales

Esta Comisión valora positivamente el PRD objeto de informe, en la medida en que persigue la integración social de las personas con discapacidad, de manera que se encuentren amparadas en el disfrute de todos sus derechos constitucionalmente reconocidos.

¹⁰ a) En los bienes y servicios nuevos de titularidad pública será de aplicación el 1 de enero de 2025; b) En los bienes y servicios nuevos de titularidad privada que concierten o suministren las administraciones públicas, el 1 de enero de 2025; en el resto de bienes y servicios de titularidad privada que sean nuevos, el 1 de enero de 2029; c) En los bienes y servicios ya existentes y que sean susceptibles de ajustes razonables, tales ajustes deberán realizarse antes del día 1 de enero de 2026, cuando sean bienes y servicios de titularidad pública o bienes y servicios de titularidad privada que concierten o suministren las AA. PP; y antes del 1 de enero de 2030, cuando se trate del resto de bienes y servicios de titularidad privada.

Más allá de lo anterior, **esta protección presenta efectos positivos** desde el punto de vista de la competencia en una triple vertiente:

En primer lugar, estas personas podrán tener un acceso más fácil al mercado como oferentes de bienes y servicios, lo que redundará en una mayor competencia en los mercados.

En segundo lugar, el PRD facilitará que las personas con discapacidad ejerzan más efectivamente sus derechos y capacidades como consumidores y usuarios, demandando bienes y servicios de mayor calidad y estimulando, así, un mayor nivel de competencia en los mercados.

En tercer lugar, desde el punto de vista de la unidad de mercado, se valora positivamente el que el PRD prevea que el desarrollo de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación no podrá introducir restricciones o medidas de efecto equivalente a una limitación a la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional¹¹.

En este sentido, merece la pena traer a colación los considerandos 5 y 6 de la Directiva (UE) 2019/882 ya citada, que indican que *“las disparidades existentes entre las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de accesibilidad de productos y servicios para personas con discapacidad constituyen obstáculos a la libre circulación de productos y servicios y distorsionan la competencia efectiva en el mercado interior”* y que *“los agentes económicos, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES), resultan especialmente afectados por tales obstáculos”*, siendo *“especialmente reacios a aventurarse en nuevos proyectos empresariales fuera de los mercados de sus países”*.

También señala el considerando 6 que *“los requisitos de accesibilidad nacionales, o incluso regionales o locales, que han establecido los Estados miembros difieren actualmente tanto en cobertura como en nivel de detalle”* y que *“esas diferencias afectan negativamente a la competitividad y al crecimiento, debido a los costes adicionales derivados del desarrollo y la comercialización de productos y servicios accesibles para cada mercado nacional”*.

Cabe señalar, como se indica en la exposición de motivos, que todas las medidas del PRD (condiciones básicas y medidas de acción positiva) tienen el carácter de mínimos, pudiendo las comunidades autónomas y las corporaciones locales

¹¹ Disposición adicional tercera del PRD.

establecer otras suplementarias o más exigentes, siempre dentro de la esfera de sus competencias.

De acuerdo con lo anterior, es preciso recordar la importancia de la aplicación rigurosa de los principios de necesidad y proporcionalidad en el desarrollo de las medidas del PRD por parte de las Administración estatal, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, al objeto de **minimizar las posibles discrepancias injustificadas en los requisitos de accesibilidad y no discriminación**, que, como señala la Directiva (UE) 2019/882 citada, *afectan negativamente a la competitividad y al crecimiento, debido a los costes adicionales derivados del desarrollo y la comercialización de productos y servicios accesibles para cada mercado nacional*.

La correcta aplicación de dichos principios no tiene por qué llevar a una aplicación homogénea de las obligaciones en todo el ámbito de aplicación territorial y sectorial pero sí debe llevar a justificar adecuadamente las potenciales diferencias, precisamente sobre la base de los principios señalados, así como a tomar consciencia de los costes que tienen las diferencias injustificadas para nuestro tejido empresarial.

A este respecto, cabe recordar que, según recuerda la MAIN, en el estudio de impacto que se realizó en el año 2013, se estimó que existían alrededor de 2,5 millones de empresas que se verían afectadas por el PRD del año 2013 (que no fue aprobado), teniendo el 95% de las mismas menos de 10 empleados¹².

Por último, cabe señalar que, sin perjuicio de valorarse positivamente los objetivos perseguidos de integración social y accesibilidad de las personas con discapacidad de cara a conseguir su integración social efectiva, el **PRD presenta una importante indefinición en cuanto a los derechos y, sobretudo, en cuanto a las obligaciones de los operadores afectados** en los diversos sectores económicos.

En concreto, el Capítulo II establece unas disposiciones comunes que aplican a múltiples sectores económicos, mientras que el Capítulo III establece normas

¹² Cabe señalar que, de acuerdo con la MAIN (págs. 18 y 19), el PRD de 2013 no fue aprobado como consecuencia de que las reglas impuestas por la coyuntura económica del momento llevaban a no aprobar, salvo urgencia, proyectos que implicaran coste.

aplicables exclusivamente a determinados sectores económicos (comercio minorista, bienes y servicios de carácter financiero, bancario y de seguros, etc.).

Como también reconoce la MAIN: *“En ocasiones estas normas específicas son muy concretas (probadores y vestuarios accesibles a personas con discapacidad en cada planta de los establecimientos comerciales de más de 150 metros cuadrados), pero en la mayoría de las ocasiones las exigencias se formulan en términos genéricos (por ejemplo, exigiendo la accesibilidad de las personas con discapacidad a determinado bien o servicio pero sin especificar las herramientas o acciones para ello)”*. Esto introduce un factor de inseguridad jurídica, que puede afectar negativamente a la competencia y desincentivar inversiones en nuevos productos o servicios.

A continuación, se detallan diversos aspectos del articulado del PRD que son susceptibles de mejora en relación con los aspectos anteriores.

3.2 Observaciones particulares

3.2.1 Exclusiones para servicios públicos, de utilidad pública o de interés general (artículo 4)

La redacción del artículo 4 señala lo siguiente: *“Las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación reguladas en este reglamento no se aplicarán a las provisiones de bienes o a las prestaciones de servicios que, por constituir servicios públicos, de utilidad pública o de interés general, dispongan de una regulación específica en que quede suficientemente garantizada la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad”*.

Este precepto plantea varios problemas desde la óptica de la competencia y buen funcionamiento de los mercados y sectores productivos.

En primer lugar, se configura un **grupo difuso que no presenta una delimitación precisa** en cuanto a los operadores públicos o privados afectados (el configurado por *“las provisiones de bienes o a las prestaciones de servicios que, por constituir servicios públicos, de utilidad pública o de interés general”*).

En segundo lugar, introduce **inseguridad jurídica para los operadores de dicho grupo**, por cuanto que la aplicabilidad para ellos de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación previstas en el Reglamento se condiciona a que su regulación específica no garantice suficientemente la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Al no existir más previsiones normativas que clarifiquen esta cuestión, parece

abocarse a cada uno los operadores afectados a tener que autoevaluar su regulación específica preexistente para dilucidar si garantiza “suficientemente” la no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, lo que determinaría si deben cumplir las condiciones básicas del Reglamento.

En tercer lugar, esta situación de hecho podría llevar, en algunos casos, a que pudieran aparecer **diferentes niveles de exigencia** entre operadores que compitieran en los mismos mercados, lo que afectaría al principio de neutralidad competitiva¹³.

Por ello, se recomienda mayor claridad en la norma en cuanto a la forma de determinar los operadores afectados y las concretas situaciones de exclusión.

3.2.2 El concepto de “ajustes razonables” (artículo 5)

El artículo 5 precisa que *“en los bienes y servicios existentes y a disposición del público a la entrada en vigor de este reglamento las obligaciones de accesibilidad resultarán exigibles cuando los mismos sean susceptibles de ajustes razonables, y hasta ese límite, entendiéndose por tales ajustes los definidos en el artículo 2.m) del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Para determinar si un ajuste es razonable, se atenderá a los criterios de proporcionalidad establecidos en el artículo 2.e) de este reglamento”*.

En el artículo 2e) del PRD, se define la proporcionalidad como *“calidad de una medida de mejora de la accesibilidad según la cual los costes o las cargas que implica están justificados, teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1) Los efectos discriminatorios que comportaría para las personas con discapacidad que la medida no se llevara a cabo; 2) Las características de la persona, la entidad o la organización responsable de adoptar la medida, así como la carga que a esta le suponga la implantación de la misma; 3) La posibilidad de obtener financiación pública u otras ayudas”*.

El concepto de “ajustes razonables” es también utilizado por otras normas del marco regulatorio aplicable a la accesibilidad, estando estrechamente ligado al principio de proporcionalidad¹⁴.

¹³ Ver [Recomendación sobre Neutralidad Competitiva de la OCDE](#), a la que España se adhirió en 2021.

¹⁴ El mencionado artículo 2.m) del **TRLGD** indica que *“Ajustes razonables: son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y*

Además, el concepto se aplica a diferentes artículos del PRD, tanto en las disposiciones comunes (como el citado artículo 5 y los artículos 6 y 14) como en las normas específicas aplicables a determinados tipos de bienes y servicios (artículos 17, 21, 23, 25, 26 y 28)¹⁵.

La norma parece sugerir un análisis caso por caso para determinar si se trata o no de un “ajuste razonable”, pero no especifica la manera de realizar dicho análisis, tratándose, además, en la mayoría de las ocasiones, de exigencias de accesibilidad que se formulan en términos genéricos, es decir, sin especificar las herramientas para llevarlas a cabo¹⁶.

Tampoco ayuda en este sentido el test de proporcionalidad que se contempla en el artículo 2e), por cuanto simplemente contempla una serie de elementos a tener en cuenta (daño causado en forma de discriminación; características personales o de la organización y posible financiación pública recibida), pero no establece cómo se aplican en la práctica, si se deben valorar en positivo o negativo, ni la ponderación que conllevan.

Sin que tampoco establezca un sistema preciso, cabe recordar a este respecto que la ya citada Directiva (UE) 2019/882 precisa que los requisitos de accesibilidad, por motivos de proporcionalidad, solo deben aplicarse en la medida en que no impongan una carga desproporcionada al agente económico concreto, o en la medida en que no exijan un cambio significativo en los productos o servicios que pueda dar lugar a una modificación sustancial de su naturaleza básica¹⁷. La evaluación será llevada a cabo por los propios agentes

*actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos”. El concepto de “ajustes razonables” también se recoge en el artículo 2 de la **Convención** como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.*

¹⁵ El artículo 14 se refiere a “medidas que resulten razonables y proporcionadas en atención al tipo de bien y de servicio de que se trate [...]”.

¹⁶ La D.F. tercera del PRD señala que “Podrá aprobarse por orden ministerial la actualización de las especificaciones técnicas de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación determinadas en este reglamento”, pero no ofrece tampoco mayor seguridad jurídica.

¹⁷ Por medidas que impondrían una carga desproporcionada deben entenderse aquellas medidas que impondrían una carga organizativa o financiera excesiva adicional al agente

económicos de conformidad con una serie de criterios definidos en la propia Directiva¹⁸.

Adicionalmente, cabe recordar que este concepto se contempla en el PRD para el caso de los *“bienes y servicios existentes y a disposición del público a la entrada en vigor de este reglamento”*. Ello deriva en una posible diferencia de trato entre los operadores incumbentes y los nuevos entrantes, y entre los nuevos bienes y servicios que compitan con los bienes y servicios ya existentes y estos últimos¹⁹.

En resumen, la regulación de este concepto presenta importantes lagunas de interpretación, que pueden llevar a una inseguridad jurídica elevada en todos los operadores afectados. Se recomienda, por ello, una mayor concreción de los elementos que lo conforman, así como de su efectiva ponderación. Igualmente, se recomienda el replanteamiento de las posibles diferencias de trato presentes entre nuevos entrantes e incumbentes, así como entre nuevos productos y los productos existentes que satisfagan las mismas necesidades.

3.2.3 Referencias a normas UNE en la gestión de la accesibilidad universal (artículo 7)

El artículo 7 señala que *“Las administraciones públicas deberán seguir los criterios de un sistema de gestión de la accesibilidad universal con el fin de garantizar a todas las personas las mismas posibilidades de acceso a los bienes y servicios con la mayor autonomía posible en su utilización, y en condiciones de igualdad y no discriminación con independencia de su edad o discapacidad, para lo cual deberán acogerse a la Norma UNE 170001-1:2007 Accesibilidad universal. Parte 1: Criterios DALCO para facilitar la accesibilidad al entorno y a la Norma UNE 170001-2:2007 Accesibilidad Universal. Parte 2: Sistemas de gestión de la accesibilidad y sus posteriores modificaciones, así como al resto de normas técnicas que sean de aplicación en cada caso”*.

económico, teniendo en cuenta al mismo tiempo el probable beneficio resultante para las personas con discapacidad (considerando 66).

¹⁸ La evaluación general de una carga desproporcionada debe realizarse recurriendo a los criterios establecidos en el anexo VI. El agente económico debe documentar la evaluación de la carga desproporcionada teniendo en cuenta los criterios pertinentes. Los prestadores de servicios deben volver a hacer la evaluación de la carga desproporcionada al menos cada cinco años (considerando 67).

¹⁹ La diferencia de trato entre incumbentes y nuevos entrantes se observa también en la disposición final quinta sobre la entrada en vigor.

Además, en su apartado segundo se precisa que: *“Asimismo, las administraciones públicas fomentarán que los fabricantes y proveedores de bienes y los prestadores de servicios adopten un sistema de gestión de la accesibilidad global conforme a las Normas UNE citadas en el apartado 1 de este artículo”*.

La utilización de estándares normativos de referencia puede ser de interés para garantizar que se cumplen determinados requisitos de la normativa de accesibilidad y contribuir a resolver fallos de mercado derivados de problemas de información imperfecta y asimétrica.

Es más, en el artículo 27 se establecen condiciones, características y especificaciones de accesibilidad a los servicios de información y orientación al público en la administración pública, indicándose que, en ausencia de norma técnica, se aplicará lo dispuesto en el [Real Decreto 366/2007](#), de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado y en sus disposiciones de desarrollo, en los plazos previstos en este Real Decreto.

Sin embargo, la referencia a dichos estándares técnicos también puede plantear problemas de competencia. En primer lugar, los intereses de los operadores que participan en el proceso de elaboración de los estándares no necesariamente han de coincidir con los intereses generales. Ello puede conllevar limitaciones en cuanto a la producción, la calidad o la innovación de los productos estandarizados.

En segundo lugar, la obligatoriedad de cumplir con normas UNE supone atribuir a los organismos concretos que las elaboran una posición privilegiada respecto a estos estándares. Las normas UNE no son tan fácilmente accesibles por terceros como la normativa, al no publicarse en boletines oficiales, y normalmente son de pago, como en el caso de las normas UNE referenciadas en este PRD²⁰.

En el caso en cuestión de este PRD, incluso se recoge que las Administraciones públicas fomentarán que los operadores adopten dichos sistemas de gestión de

²⁰ En la web de Aenor, se especifica un coste de 53 euros para la [parte I](#) y de 50 euros para la [parte II](#).

normas UNE, lo cual plantea desventajas a otros potenciales medios de acreditación²¹.

En tercer lugar, las normas UNE pueden evolucionar a lo largo del tiempo, lo que puede suponer que, incluso si se juzgaron idóneas desde la óptica del interés público en un momento concreto, esta idoneidad no se mantenga.

Por último, las normas UNE, de ámbito español, pueden favorecer a empresas que operan en España y están más habituadas a estos estándares, frente a operadores de terceros países.

Por ello, se recomienda que se especifiquen en la norma las concretas exigencias y requisitos que se juzguen precisos, evitando referencia a estándares técnicos emitidos por terceros organismos. En caso de que esto no sea posible y resulte imprescindible el recurso a normas técnicas emitidas por terceros organismos, se recomienda recoger tantos mecanismos análogos de acreditación de la calidad, nacionales e internacionales, como sea posible, y establecer cláusulas abiertas que permitan acreditar los estándares de calidad requeridos a través de mecanismos no previstos expresamente en la norma.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión valora positivamente el PRD objeto de informe en la medida en que persigue la integración social de los ciudadanos con discapacidad, de manera que se encuentren amparados en el disfrute de todos sus derechos constitucionalmente reconocidos.

Asimismo, considera que el PRD puede favorecer un comportamiento más activo de las personas con discapacidad como oferentes y demandantes en los mercados, lo que puede favorecer una mayor intensidad competitiva.

Desde un punto de vista general, subraya la importancia de que el desarrollo de las condiciones básicas de accesibilidad y medidas de acción positiva por parte de la Administración estatal, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, en ejercicio de sus respectivas competencias, se adecuen a los principios de necesidad y proporcionalidad, para evitar discrepancias no justificadas que lastren la competitividad de la economía española y sus operadores.

²¹ Véase, por ejemplo, igualmente el artículo 32.

Adicionalmente, cabe señalar que, sin perjuicio de los objetivos perseguidos de integración social y accesibilidad de las personas con discapacidad, el PRD presenta una importante indefinición en cuanto a los derechos y, sobre todo, en cuanto a las obligaciones de los operadores afectados en los diversos sectores económicos.

En cuanto al contenido del PRD, se realizan diversas recomendaciones:

- *Exclusiones de bienes o servicios públicos, de utilidad pública o de interés general.* Se recomienda mayor claridad en la norma en cuanto a la forma de determinar los operadores afectados y las concretas situaciones de exclusión.
- *El concepto de “ajustes razonables”.* La regulación de este concepto presenta importantes lagunas de interpretación, que pueden llevar a una inseguridad jurídica elevada en todos los operadores afectados. Se recomienda, por ello, una mayor concreción de los elementos que lo conforman, así como de su efectiva ponderación. Igualmente, se recomienda el replanteamiento de las posibles diferencias de trato presentes entre nuevos entrantes e incumbentes, así como entre nuevos productos y los productos existentes que satisfagan las mismas necesidades.
- *Referencias a normas UNE en la gestión de la accesibilidad universal.* Se recomienda que se especifiquen en la norma las concretas exigencias y requisitos que se juzguen precisos, evitando referencia a estándares técnicos emitidos por terceros organismos. En caso de que esto no sea posible y resulte imprescindible el recurso a normas técnicas emitidas por terceros organismos, se recomienda recoger tantos mecanismos análogos de acreditación de la calidad, nacionales e internacionales, como sea posible, y establecer cláusulas abiertas que permitan acreditar los estándares de calidad requeridos a través de mecanismos no previstos expresamente en la norma.