



LA ACCESIBILIDAD DE LOS PRODUCTOS*

Notas a la Ley 11/2023, de 8 de mayo

Álvaro Vecina Aznar

*Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 9 de junio de 2023

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 11/2023¹ (en adelante, la Ley) regula materias muy variopintas y dispares, como son, por ejemplo, la migración de personas con alta cualificación, la digitalización de actuaciones notariales o, en lo que aquí nos importa, la accesibilidad en los productos de la Unión. Esta última materia viene regulada en el título I de la referida Ley, donde se traspone la Directiva (UE) 2019/882 (en adelante, la Directiva), sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.

Desde un punto de vista teleológico, la Directiva y, consecuentemente, la Ley 11/2023 donde se traspone, buscan aumentar la competencia de los productos y servicios para personas con discapacidad en el mercado comunitario y, con ello, conseguir una minoración en sus altos precios actuales. Para ello, se busca homogeneizar las distintas legislaciones de los estados miembros, de manera que se pueda “*poner fin a la fragmentación del mercado de productos y servicios accesibles, crear economías de escala, facilitar el comercio y la movilidad transfronterizas y ayudar a los agentes*”

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128913NB-I00, del Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social: seguimiento y avances”, dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y en el marco de las Ayudas para la realización de proyectos de investigación aplicada, en el marco del Plan Propio de investigación, cofinanciadas en un 85% por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el proyecto titulado “Modelos jurídicos eficientes de consumo sostenible”, con Ref.: 2022-GRIN-34487 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana I. Mendoza Losana.

¹ 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.



económicos a concentrar sus recursos en la innovación en lugar de utilizarlos para cubrir los gastos derivados de una legislación fragmentada en la Unión Europea”².

El ámbito de aplicación de la citada ley se extiende a los productos y servicios que se comercializan y ofertan en el mercado de la Unión. Así se desprende de una lectura de los arts. 7 a 10 de la Ley, que hacen referencia a los deberes de los fabricantes, importadores y distribuidores (denominados “agentes económicos” por la Ley) al introducir” *sus productos en el mercado*”. Luego debe concluirse que aquellos agentes económicos que operen con productos cuyo destino final es la comercialización extracomunitaria, no tendrán la obligación de cumplir con las exigencias de accesibilidad de la presente Ley.

II. LOS REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

La accesibilidad ha de ser entendida como aquella cualidad de los productos por la cual son diseñados y fabricados buscando la optimización del “uso previsible de las personas con discapacidad”³. A tal fin, la Ley establece en su anexo I una serie de requisitos de obligado cumplimiento que han de reunir los productos a que se refiere el art. 2⁴ de la Ley. Este artículo establece un *numerus clausus* de productos sobre los cuales se extiende, con carácter excluyente, la obligación de cumplir con los requisitos de accesibilidad.

² Cdos. 7 y 8 de la Directiva 2019/882 y párrafo III de la Exposición de motivos de la Ley 11/2023.

³ Sección I *ab initio* del anexo I de la Ley 11/2023.

⁴ Art. 2 de la Ley 11/2023: “1. Las disposiciones del presente título se aplican a los siguientes productos:
a) Equipos informáticos de uso general de consumo y sistemas operativos para dichos equipos informáticos.

b) Los siguientes terminales de autoservicio:

1.º Terminales de pago.

2.º Los siguientes terminales de autoservicio dedicados a la prestación de servicios contemplados en el presente título:

i) Cajeros automáticos.

ii) Máquinas expendedoras de billetes.

iii) Máquinas de facturación.

iv) Terminales de autoservicio interactivos que faciliten información, con exclusión de los terminales instalados como partes integradas de vehículos, aeronaves, buques o material rodante.

v) Terminales de gestión de turno, tanto quioscos expendedores como dispositivos donde se anuncie el turno.

3.º Equipos terminales de consumo con capacidad informática interactiva, utilizados para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

4.º Equipos terminales de consumo con capacidad de informática interactiva, utilizados para acceder a servicios de comunicación audiovisual.

5.º Lectores electrónicos”.



III. OBLIGACIONES DE LOS FABRICANTES

El apartado undécimo del anexo VII de la Ley define “fabricante” como *“toda persona física o jurídica que fabrica un producto o que manda diseñar o fabricar un producto y lo comercializa con su nombre o marca comercial”*. A su vez, el apartado segundo del mismo artículo define “producto” como aquella *“sustancia, preparado o mercancía producidos por medio de un proceso de fabricación, que no sean alimentos, piensos, plantas ni animales vivos, productos de origen humano ni productos de origen vegetal o animal directamente relacionados con su futura reproducción”*⁵.

Por su parte, el art. 11 de la Ley extiende la consideración de fabricante a aquel *“importador o distribuidor que introduzca un producto en el mercado con su nombre o marca o que modifique un producto ya introducido en el mercado de tal modo que pueda quedar afectado el cumplimiento de los requisitos contemplados en el presente título”* (que abarca en su totalidad la trasposición de la Directiva). Es decir, para que un importador o distribuidor sea considerado fabricante no es suficiente con que realice una de las dos acciones descritas en el art. 11, sino que además se necesita que con tal actuación *“pueda quedar afectado el cumplimiento de los requisitos contemplados”* en la trasposición de la Directiva.

1. La exigencia de conformidad con los requisitos de accesibilidad de los productos fabricados y diseñados (arts. 7 y 25)

De conformidad con art. 7 de la Ley y con el apartado tercero de su anexo IV, los fabricantes se asegurarán de que los productos *“se han diseñado y fabricado de conformidad con los requisitos de accesibilidad universal establecidos en el artículo 3”*. Por tanto, los requisitos de accesibilidad tienen carácter imperativo, y para garantizar tal obligatoriedad se crean –como más adelante veremos– unas “autoridades de vigilancia”⁶ encargadas de velar por el correcto cumplimiento de los requisitos de accesibilidad por parte de los fabricantes, importadores y distribuidores.

A su vez, el art. 25 de la Ley señala que los requisitos de accesibilidad serán también de obligado cumplimiento en lo que se refiere a cualquier contratación pública que esté destinada a ser utilizada por personas físicas (art. 126.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

⁵ Esta enumeración de elementos no incluidos en la definición de producto es intrascendente. Pues, como hemos dicho, la Ley únicamente se aplica respecto de los productos enunciados en el art. 2, y ninguno de ellos se corresponde con los citados en la definición de producto.

⁶ Art. 27.1 de la Ley: *“... se entiende por autoridades de vigilancia las que lleven a cabo las actividades de vigilancia del mercado de productos, de verificación de la conformidad de los servicios o de verificación de las evaluaciones de conformidad, según el caso, en los términos previstos en los artículos 21, 22 y 24”*.



2. Las normas armonizadas como presunción de conformidad (arts. 17 y 26 de la Ley y Cdo. 74 de la Directiva)

Las normas armonizadas son definidas por el Reglamento (UE) 1025/2012 como aquella “norma europea adoptada [por un organismo europeo de normalización] a raíz de una petición de la Comisión para la aplicación de la legislación de armonización de la Unión”. En la mayoría de los casos estas normas armonizadas no son de obligado cumplimiento.

Su virtualidad radica, en lo que aquí interesa, en que el art. 17.1⁷ de la Ley otorga una presunción de conformidad a aquellos productos conformes con las normas armonizadas publicadas que les sean de aplicación. En el caso de que no se hayan publicado, el apartado segundo del citado art. 17 establece que “se presumirá que los productos y servicios conformes con las especificaciones técnicas que la Comisión haya adoptado mediante los correspondientes actos de ejecución... cumplen los requisitos de accesibilidad establecidos en el artículo 3”.

Acabamos de ver cómo se presume que los productos conformes con las normas armonizadas que cumplen con los requisitos de accesibilidad de la Directiva 2019/882 transpuestos en el anexo I de la Ley, al que remite su art. 3. Pues bien, respecto de los requisitos de accesibilidad del resto de normativa comunitaria distinta a la Directiva 2019/882, el art. 25.2⁸ de la Ley establece que aquellos productos que cumplan con los requisitos de accesibilidad del anexo I de la Ley se presume que también cumplen con los requisitos de accesibilidad del resto de normativa de la Unión Europea.

Recapitulando, el cumplimiento de las normas armonizadas por parte de un producto despliega sobre él una presunción de conformidad con los requisitos de accesibilidad de la Directiva 2019/882. Y el cumplimiento de estos requisitos es, a su vez, el presupuesto para la presunción de cumplimiento de cualesquiera obligaciones de conformidad establecidas en el resto de “actos de la Unión Europea distintos de la Directiva”. Luego, en síntesis: un producto conforme con las normas armonizadas que le sean de aplicación se presume que cumple con los requisitos de accesibilidad tanto de la Directiva 2019/882

⁷ Art. 17.1 de la Ley: “se presumirá que los productos y servicios conformes con normas armonizadas o partes de estas cuyas referencias se hayan publicado en el «Diario Oficial de la Unión Europea» cumplen los requisitos de accesibilidad establecidos en el artículo 3, en la medida en que dichas normas o partes de ellas sean aplicables a dichos requisitos”.

⁸ Art. 25.2 de la Ley: “Se presumirá que todo producto o servicio cuyas características, elementos o funciones sean conformes con los requisitos de accesibilidad que figuran en el anexo I, de conformidad con la sección VI del mismo, cumple con las obligaciones relativas a la accesibilidad establecidas en actos de la Unión Europea distintos de la Directiva (UE) 2019/882... salvo que dichos actos establezcan otra cosa”.



(ex art. 17.1 de la ley) como de cualquier otra norma de Derecho europeo sobre accesibilidad (ex art. 25.2 de la Ley).

3. La modificación sustancial de productos y la carga desproporcionada como causas de exención del cumplimiento de los requisitos de accesibilidad (art. 16 y anexo V)

Los requisitos de accesibilidad que, como ya se ha dicho, tienen carácter imperativo, no tendrán que ser cumplidos por los agentes económicos en las siguientes circunstancias:

“Cuando exijan un cambio significativo en un producto o servicio cuyo resultado sea la modificación sustancial de su naturaleza básica, o cuando provoquen la imposición de una carga desproporcionada sobre los agentes económicos afectados. En todo caso, los agentes económicos deberán garantizar que el producto o servicio sea lo más accesible posible aplicando los requisitos de accesibilidad en la medida en que no supongan una carga desproporcionada” (art. 16.1 de la Ley).

Además, el mismo art. 16.1 señala que tales excepciones por modificación sustancial o carga desproporcionada deberán estar *“debidamente justificadas”*. Para ello, los agentes económicos –no sólo el fabricante– llevarán a cabo una evaluación que deberán documentar, conservando tal documentación por un periodo de cinco años desde la última comercialización del producto de que se trate. De esta obligación estarán exentas las microempresas⁹ (art. 16.4). Sobre este particular debe remarcarse que la Directiva 2019/882 en su Cdo. 71 señala que, para con las microempresas, *“los requisitos y obligaciones de la presente Directiva deben ser menos exigentes para reducir la carga administrativa”*. Sin embargo, el legislador español, indebidamente, no hace mención alguna a la cuestión. Independientemente, ha de entenderse que las autoridades de vigilancia, que más adelante analizaremos, deberán tener en cuenta este criterio que el legislador comunitario decidió incluir en la Directiva, aunque la ley española de transposición no haga referencia al respecto.

En lo relativo a la carga desproporcionada, el anexo V de la Ley enumera unos criterios para efectuar y documentar su evaluación. Con carácter sintetizador, pueden agruparse en los siguientes: (i) Criterios relativos a la proporción de los costes netos de cumplir los requisitos de accesibilidad en los costes totales de fabricar, distribuir o importar el producto; (ii) Criterios relacionados con los costes y beneficios estimados para los

⁹ Apartado decimosexto del anexo VII de la Ley: *“«microempresa»: una empresa que emplea a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual no supera los 2 millones de euros o cuyo balance anual total no supera los 2 millones de euros”*.

Sin embargo, el propio art. 16.4 precisa: *“No obstante, si una autoridad de vigilancia del mercado lo solicita, las microempresas que guarden relación con los productos y que hayan optado por acogerse a lo dispuesto en el apartado 1, facilitarán a la autoridad la información pertinente a efectos de la evaluación a que se refiere el apartado 2”*.



agentes económicos en relación con el beneficio estimado para las personas con discapacidad; (iii) La proporción de los costes netos de cumplir los requisitos de accesibilidad en el volumen de negocios neto del agente económico.

4. Procedimiento obligatorio de evaluación de la conformidad de los productos (anexo IV)

a) Elaboración de la documentación técnica (apartado segundo del anexo IV y art. 7.2)

Se obliga a los fabricantes a elaborar una documentación técnica con arreglo al anexo IV, que deberán conservar durante al menos cinco años desde la introducción del producto en el mercado comunitario¹⁰.

La documentación técnica se define como aquel deber del fabricante que permite a las autoridades de vigilancia “*evaluar si el producto cumple los requisitos de accesibilidad pertinentes contemplados en el artículo 3 y, en caso de que el fabricante se acoja al artículo 16, demostrar que los requisitos de accesibilidad pertinentes introducirían una modificación sustancial o impondrían una carga desproporcionada*”. La documentación técnica deberá contener: (i) Una descripción general del producto; (ii) Una lista de las normas armonizadas y de las especificaciones técnicas aplicadas íntegramente o en parte –ambas recordemos que servían para presumir la conformidad de los productos–; (iii) Una descripción de las soluciones adoptadas para cumplir con los requisitos de accesibilidad.

b) Declaración UE de conformidad (apartado cuarto del anexo IV y art 18)

Se define por el art. 18 como aquel “*documento mediante el cual el fabricante de un producto declara y confirma que se ha demostrado el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad aplicables. Cuando se haya aplicado alguna de las excepciones al cumplimiento de los requisitos de accesibilidad reguladas en el artículo 16, en la declaración UE de conformidad constarán los requisitos de accesibilidad que están sujetos a dicha excepción*”.

La declaración debe mantenerse actualizada y debe realizarse para cada uno de los productos comercializados. Además, debe estar redactada al menos, en castellano y en la lengua oficial del territorio donde se vaya a comercializar. Por su parte, el fabricante asumirá con la declaración la responsabilidad de la conformidad de los productos con los requisitos exigidos y facilitará una copia de la declaración UE de conformidad a las autoridades competentes que los soliciten.

¹⁰ En este caso las microempresas sí están igualmente obligadas, si bien es cierto que el art. 18. 2 señala que “*los requisitos relativos a la documentación técnica evitarán imponer una carga injustificada a las microempresas y las pymes*”.



c) Marcado CE (apartado cuarto del anexo IV y arts. 19 y 20)

El símbolo de marcado CE se define en la exposición de motivos de la Ley: “*es el resultado visible de todo un proceso que comprende la evaluación de la conformidad en sentido amplio, e indicará que el producto es conforme con los requisitos de accesibilidad establecidos en la ley.* El marcado CE se colocará en cada producto de forma “*visible, legible e indeleble*” antes de su introducción en el mercado. Cuando no fuera posible, se colocará en el embalaje, etiquetado o envase y en los documentos adjuntos.

5. Otras obligaciones (art. 7)

- a) Asegurarse que sus productos llevan un número de tipo, lote o serie o cualquier otro elemento que permita su identificación o, si el tamaño o la naturaleza del producto no lo permite, de que la información requerida figura en el embalaje o envase o en un documento que acompañe al producto.
- b) Indicarán en el en el producto su nombre comercial registrado o marca registrada y su dirección de contacto o, cuando no sea posible, en su embalaje o envase o en un documento que acompañe al producto.
- c) Garantizarán que el producto vaya acompañado de las instrucciones y la información relativa a la seguridad en una lengua fácilmente comprensible para los consumidores y otros usuarios finales, al menos en castellano y en la lengua oficial del territorio donde se vaya a comercializar, y con un lenguaje claro.

IV. OBLIGACIONES DE OTROS AGENTES ECONÓMICOS QUE GUARDAN RELACIÓN CON LOS PRODUCTOS

1. Obligaciones de los representantes autorizados (art. 8)

Serán obligaciones del representante autorizado¹¹ aquellas que se prevean en el contrato de mandato, que “*deberá permitir al menos al representante autorizado realizar como mínimo las tareas siguientes*”: (i) Mantener la declaración UE de conformidad y la documentación técnica durante cinco años; (ii) Facilitar a la autoridad competente toda la documentación e información necesaria para probar la conformidad del producto y cooperar con ella para subsanar el incumplimiento de los requisitos de accesibilidad.

El término “permitir” utilizado en el art. 8 parece indicar que el ejercicio de las tareas que se enumeran es meramente facultativo y, por tanto, el representante autorizado puede o

¹¹ Se define en el apartado vigésimo cuarto del anexo VII como “toda persona física o jurídica establecida en la Unión Europea que ha recibido un mandato escrito de un fabricante para actuar en su nombre en tareas específicas”.



no llevarlas a término. Debemos entender que es un error de redacción pues, en virtud de lo dispuesto en el art. 1718 del Código Civil, “*el mandatario queda obligado por la aceptación a cumplir el mandato*”. Por tanto, la referida expresión “*deberá permitir al menos*” del art. 8 de la Ley ha de interpretarse en el sentido de que mantener la declaración UE de conformidad y documentación técnica durante cinco años, así como cooperar con las autoridades facilitándoles toda la documentación e información que se le requiera, es contenido obligatorio del contrato de mandato y, en consecuencia, el representante autorizado está obligado a su cumplimiento como mandatario.

2. Obligaciones de los importadores (art. 9)

Los importadores¹² están sometidos, entre otras, a las siguientes obligaciones:

- a) Los importadores sólo introducirán en el mercado comunitario productos conformes. Y antes de hacerlo se asegurarán de que el fabricante: (i) Haya aplicado el procedimiento de evaluación de la conformidad del anexo IV; (ii) Haya elaborado la documentación técnica exigida por dicho anexo; (iii) Haya cumplido los requisitos de etiquetado; iv. Se asegurará de que el producto lleve el marcado CE y vaya acompañado de los documentos necesarios.
- b) Indicarán en el producto su nombre, su nombre comercial registrado o marca registrada y su dirección de contacto o, cuando no sea posible, en su embalaje o envase o en un documento que lo acompañe.
- c) Garantizarán que el producto vaya acompañado de las instrucciones y la información relativa a la seguridad en una lengua fácilmente comprensible.
- d) En su caso, adoptarán inmediatamente las medidas correctoras necesarias para hacer el producto conforme o, si procede, lo retirarán del mercado si consideran que no es conforme.

3. Obligaciones de los distribuidores (art. 10)

Son obligaciones de los distribuidores¹³:

- a) No comercializar productos no conformes y almacenarlos y transportarlos de forma tal que no se comprometa su conformidad.
- b) En su caso, informar de tal disconformidad al fabricante o al importador y a las autoridades de vigilancia. Si considera que el producto que ha comercializado no es

¹² El apartado duodécimo del anexo VII se refiere a ellos como “*toda persona física o jurídica establecida en la Unión Europea que introduce un producto de un tercer país en el mercado de la Unión Europea*”.

¹³ Distribuidor es, de acuerdo con el apartado séptimo del anexo VII, “*toda persona física o jurídica de la cadena de suministro, distinta del fabricante o el importador, que comercializa un producto*”



conforme, deberá asegurarse de que se adopten las medidas correctoras necesarias para hacerlo conforme o, si procede, retirarlo del mercado.

c) Antes de comercializar un producto, comprobar que éste lleve el marcado CE, que vaya acompañado de los documentos necesarios y de las instrucciones y la información relativa a la seguridad.

V. VIGILANCIA DEL MERCADO DE LOS PRODUCTOS (arts. 21 a 23, 27 y 30)

Las autoridades de vigilancia son definidas por el art. 27.1 como aquellas que *“lleven a cabo las actividades de vigilancia del mercado de productos, de verificación de la conformidad de los servicios o de verificación de las evaluaciones de conformidad”*. Como expresamente indica el art. 27.3, las autoridades de vigilancia ejercerán principalmente dos importantes funciones: por un lado, velar por el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad y, por otro, aplicar el régimen de infracciones y sanciones. Sobre esta última, el art. 30.1 establece que será de aplicación el régimen sancionador establecido en la legislación sectorial correspondiente, y que en lo no previsto por la legislación sectorial se aplicará 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. El establecimiento de un régimen sancionador es mandato del art. 30 de la Directiva, donde además se señala que las sanciones que se establezcan *“serán efectivas, proporcionadas y disuasorias”* y deberán tener en cuenta *“el alcance de la no conformidad, incluidos su gravedad y el número de unidades de los productos o servicios no conformes de que se trate, así como el número de personas afectadas”*.

Ante el indicio de que un producto no cumple con los requisitos de conformidad, las autoridades de vigilancia llevarán a cabo una evaluación del producto con la plena colaboración de los agentes económicos. Si tras la evaluación se constatará que el producto no es conforme, las autoridades de vigilancia *“pedirán, en el plazo razonable, proporcional a la naturaleza del incumplimiento desde dicha constatación, al agente económico en cuestión que adopte todas las medidas correctoras adecuadas para que el producto cumpla dichos requisitos en el plazo razonable, proporcional a la naturaleza del incumplimiento, que ellas prescriban”*. Si el agente económico no hubiera adoptado las medidas correctoras en tal plazo razonable, las autoridades de vigilancia le exigirán que retire el producto del mercado y adoptarán *“todas las medidas provisionales que resulten adecuadas para prohibir o restringir la comercialización del producto en el mercado nacional o para retirarlo de él”*.