

Clínica Jurídica de Derechos Humanos Javier Romañach  
Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba  
Universidad Carlos III de Madrid

## **INFORME SOBRE NORMAS UNE EN EL CONTEXTO DE LA DISCAPACIDAD: VINCULATORIEDAD, PUBLICIDAD E IGUALDAD**

Clínica Jurídica sobre Derechos Humanos Javier Romañach  
Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba  
Universidad Carlos III de Madrid

Getafe, junio de 2022

El presente informe se ha realizado dentro de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos Javier Romañach, sección de Discapacidad, del Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba, en el marco de la colaboración entre COCEMFE y la Clínica Jurídica de la Universidad Carlos III de Madrid.

El informe tiene como objetivo analizar las normas UNE y su vinculatoriedad, prestando especial atención a las cuestiones de la publicidad y la igualdad, todo ello en el marco de los derechos de las personas con discapacidad.

Este programa Clínico ha sido dirigido por Rafael de Asís. M<sup>ª</sup> de Mar Rojas y Francisco Bariffi han sido tutores del mismo. La Clínica se ha realizado de manera on-line y han participado las siguientes estudiantes del Grado de Derecho: Casilda Azaola Domecq, Elena Bardallo Alonso, María Cascante Santos, Ana de Caso Vallecillo, Lola Lacalle Cervera, Candela López Sánchez, Mara Nieto Domínguez e Inés Olalquiaga Varela.

## INDICE

1.- Planteamiento del problema.....	4
2.- La Normalización y las normas técnicas .....	5
2.1.- Concepto y justificación de la normalización. ....	5
2.2.- Las normas técnicas .....	5
2.3.- AENOR y UNE .....	6
2.4.- Las Normas UNE y las condiciones de acceso .....	7
2.5.- Propósito y elaboración de las normas UNE .....	8
2.6.- Argumentos a favor de la presencia de normas UNE en disposiciones jurídicas	10
3.- La problemática de las normas UNE.....	14
3.1.- Sobre el contenido y el carácter de las normas técnicas.....	14
3.2.- Ciudadanía en general.....	16
3.3.- Personas con discapacidad.....	20
3.3.1.- Accesibilidad universal .....	20
3.3.2.- El deber de consulta con organizaciones de personas con discapacidad ....	22
3.3.3.- El Tratado de Marrakech de la OMPI sobre acceso de personas con dificultades de acceso a la lectura convencional.....	24
4.- Conclusiones .....	26

## **INFORME SOBRE NORMAS UNE EN EL CONTEXTO DE LA DISCAPACIDAD: VINCULATORIEDAD, PUBLICIDAD E IGUALDAD**

### **1.- Planteamiento del problema**

En el Ordenamiento jurídico español existen referencias a las normas UNE (Asociación Española de Normalización) en textos legislativos de obligado cumplimiento. Algunas de ellas están dentro del ámbito del Derecho de la Discapacidad. Por ejemplo, el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, señala en la “Disposición transitoria única”, que las páginas de internet de las administraciones públicas o con financiación pública deberán ajustarse a la prioridad 1 de la Norma UNE 139803:2004 desde la entrada en vigor del real decreto.

Las normas UNE recogen principalmente especificaciones técnicas a seguir en el diseño o producción de bienes, servicios y entornos con el objeto de lograr criterios unívocos y condiciones de calidad y usabilidad óptimos. Estas normas se encuentran protegidas por derechos de propiedad intelectual y, por lo tanto, su adquisición o consulta puede tener un coste determinado. En cualquier caso, las normas UNE no son vinculantes, salvo que las mismas sean referidas o requeridas en una norma jurídica vigente.

Frente a la situación descrita, es decir, la referencia en normas jurídicas de obligado cumplimiento a estándares o requisitos recogidos en normas UNE, surge el interrogante de si las condiciones de acceso a esta categoría de normas UNE puede suponer una vulneración de derechos. En el informe se tomará como referencia la afectación o eventual vulneración de derechos de las personas con discapacidad tanto en su calidad de grupo social con derechos específicos, como en su calidad de ciudadanos.

## **2.- La Normalización y las normas técnicas**

### ***2.1.- Concepto y justificación de la normalización.***

La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, entiende la normalización como “la actividad por la que se unifican criterios respecto a determinadas materias y se posibilita la utilización de un lenguaje común en un campo de actividad concreto” (art. 8).

La normalización contribuye a afrontar retos de ciertas organizaciones en asuntos tales como la explotación de nuevos mercados; la adaptación a la creciente innovación y avance del mundo digital; el desarrollo de la responsabilidad social ...

Además, la normalización busca elaborar una serie de normas para que sean usadas por organizaciones voluntariamente con el objetivo de mejorar la calidad y la seguridad de sus productos y del conjunto de las actividades que realizan.

Esta normalización es llevada a cabo por los organismos de normalización a través de las normas técnicas.

### ***2.2.- Las normas técnicas***

El artículo 8 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, define la norma técnica como: “La especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un Organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa”.

Lo que se pretende con estas normas es garantizar niveles de calidad y homogeneidad. Por calidad debe entenderse el “conjunto de propiedades y características de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresadas o implícitas” (art. 8 de la Ley 21/1992). Estas normas atienden así no solo a la calidad de los productos y servicios sino también a la calidad de los procesos de producción y organización interna de las empresas.

Las normas técnicas desempeñan un importante papel en la política de la Unión Europea para conseguir así un mercado único. Un ejemplo de normas técnica es el de las Normas UNE (Una Norma Española). Estas normas no son públicas y solo se pueden conocer y adquirir presencialmente en las oficinas de Asociación Española de Normalización y Certificación concretamente a su sección de normas

Obviamente existe una clara distinción entre las normas técnicas y las normas jurídicas. Las normas jurídicas son de obligado cumplimiento, es decir, vinculan a los ciudadanos. Como señala el artículo 9.1 CE: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. Por el contrario, cuando hablamos de normativa técnica, nos referimos a normas, en principio, de aplicación voluntaria, no siendo exigibles ante los tribunales, aunque estas pueden convertirse más tarde en vinculantes cuando una norma jurídica, como una ley o un reglamento así lo establezca.

Más detalladamente, esta transformación se produce cuando al elaborar una norma jurídica, se regula dentro de esta una determinada actividad recurriendo al uso imperativo de una norma técnica. Es en este momento cuando la norma técnica (o parte de ella), se convierte en obligatoria y por tanto exigible ante los órganos competentes.

Las normas UNE se integran pues dentro del grupo de norma técnica. Están creadas por Comités de Normalización, al contrario que las normas jurídicas, que las elaboran los órganos jurídicamente competentes, como puede ser el Parlamento o el Gobierno y la Administración, entre otros.

### **2.3.- AENOR y UNE**

Los organismos de normalización son agentes cuyo cometido es desarrollar las actividades relacionadas con la elaboración de normas técnicas. Actúan en el ámbito de la calidad industrial (un ámbito voluntario), y deben estar constituidos y operar de forma que se garantice la imparcialidad y competencia técnica de sus intervenciones. En sus órganos de gobierno deben estar representados de forma equilibrada los intereses industriales y sociales que pudieran verse afectados por sus actividades (art. 19 de la Ley 21/1992).

AENOR es un organismo creado en 1986 que, en las últimas décadas se ha dedicado tanto a la normalización como a la certificación dentro de España.

Desde 2017, se ha producido un desdoblamiento de las actividades de la antigua AENOR, por la cual UNE, sin fines lucrativos, va a desarrollar las actividades de normalización y cooperación. Además, AENOR, nueva entidad mercantil, trabajará en los ámbitos destinados a la evaluación de la conformidad y otras actividades asociadas, como la formación.

La Asociación Española de Normalización, UNE, es una asociación privada sin ánimo de lucro y es la entidad reconocida en España como organismo nacional de normalización, conforme a lo establecido en el Reglamento de la Infraestructura para la

Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 2200/1995 y en el Reglamento (UE) 1025/2012 sobre Normalización Europea. Es así, el único Organismo de Normalización en España; su principal objetivo es contribuir a mejorar la implantación de la actividad de normalización.

UNE, es un modelo de colaboración entre las Administraciones públicas y el sector privado. Los miembros de UNE persiguen defender los intereses de los sectores nacionales a nivel europeo e internacional, el progreso tecnológico, especialmente en el marco de la Unión Europea, y sobre todo visibilizar su compromiso con la Responsabilidad Social.

UNE forma parte del Comité Europeo de Normalización, en el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica.

#### ***2.4.- Las Normas UNE y las condiciones de acceso***

Conforme se ha señalado ya, las normas UNE son elaboradas y publicadas por la Asociación Española de Normalización (UNE), designada por Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 26 de febrero de 1986, como organismo nacional de normalización y, por lo tanto, se debe contactar con la citada Asociación para realizar las consultas sobre las normas UNE. Además, a través de este organismo, puede consultar normas técnicas de otros organismos internacionales de normalización (ISO, CEN, CENELEC, etc.).

Asimismo, la propia organización de normalización señala que<sup>1</sup>, con el fin de facilitar a todas las organizaciones, y en particular a las Pymes, el acceso a las normas, UNE pone a disposición de los interesados diversos mecanismos para acceder al contenido de las normas y proyectos de norma:

- UNE dispone de un fondo documental de textos actualizados de las normas españolas, a disposición del público de manera presencial, para su consulta de forma gratuita;
- En la página web de UNE puede consultarse información y un extracto del contenido de todas las normas UNE que facilitará la identificación de la relevancia de éstas para la actividad que se desarrolla.

---

<sup>1</sup> <https://www.une.org/normalizacion/preguntas-frecuentes>

- Es posible acceder a los proyectos de normas UNE en consulta pública y realizar comentarios a los mismos a través del Sistema de Revisión de Proyectos de UNE.

En la página web de AENOR, se puede acceder al proceso de compra. Adicionalmente, a través de UNE, de diversas asociaciones sectoriales, colegios profesionales y otros tipos de entidades colaboradoras se puede proceder a la adquisición de normas en condiciones favorables. Los precios de las mismas están sometidos a acuerdo con la Administración.

En resumidas cuentas, el acceso a las normas es como regla general mediante su compra a través del portal online de AENOR, y como excepción se contemplan dos supuestos. El primero es la gratuidad de consulta de forma presencial, y el segundo, es la adquisición de normas en condiciones favorables.

### ***2.5.- Propósito y elaboración de las normas UNE***

Como ya hemos dicho, el artículo 8 de la Ley 21/1992 de Industria, define norma como: "La especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un Organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa".

Por lo tanto, como venimos repitiendo, una norma UNE es una especificación técnica cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas. La elaboración de una norma UNE, incluida la adopción de normas europeas, se lleva a cabo en el seno de los Comités Técnicos de Normalización (CTN) a través de las siguientes fases:

Trabajos preliminares (recopilación de documentación, discusión sobre el contenido...) previos a la toma en consideración de una nueva iniciativa.

Elaboración del proyecto de norma; incluye todas aquellas actividades que se desarrollan por el Comité hasta la aprobación de un documento como proyecto de norma, buscando siempre el consenso de todas las partes.

Información pública en el BOE; anuncio mediante la referencia de su título en el Boletín Oficial del Estado, de la existencia del proyecto de norma para que cualquier persona, física o jurídica, pueda remitir las observaciones al mismo que estime oportunas.

Elaboración de la propuesta de norma, una vez superada la fase anterior, y recibidas en AENOR las posibles observaciones al proyecto, el CTN procede al estudio de



las mismas y aprobación de la propuesta de norma final, para su consideración y adopción por AENOR.

Registro, edición y difusión de la norma UNE; publicación de la norma UNE por AENOR, notificación al BOE, promoción y comercialización, a través de los servicios comerciales de AENOR.

Por ejemplo, en el ámbito de *turismo accesible para todos*, la norma está dirigida a proveedores de servicios y operadores turísticos, Administraciones públicas y destinos turísticos. Aquí se muestran algunos requisitos y recomendaciones para agencias de viajes, transporte en tren, alojamientos y museos. Las normas indican cómo debe ser un producto o servicio *para que sea seguro y responda a lo que el consumidor espera de él* (Norma UNE-ISO 21902, estándar transversal pionero internacionalmente enfocado al turismo accesible a lo largo de toda la cadena de valor de la industria turística), de tal modo que la norma específica, por ejemplo, que:

Los operadores turísticos y agencias de viaje deberían recopilar la información sobre las necesidades específicas del cliente para ayudarle a encontrar el producto o realizar los preparativos atendiendo a sus requisitos.

Ayudarán a los clientes a realizar una elección informada a partir de la información ofrecida sobre la accesibilidad de los diferentes servicios, como excursiones, servicios de transfer, alquiler de equipamientos, etc.

El punto de venta debería ser accesible para todos los clientes, independientemente de que se trate de un operador turístico o una agencia de viajes con oficinas, sitio web, call center u operador turístico con venta directa.

Para poder informar a los pasajeros sobre cómo llegar a la plataforma o puerta indicada, se deben considerar diferentes sistemas de información en términos de accesibilidad (por ejemplo, mapas táctiles en las estaciones multiplataforma).

En el embarque y desembarque de los pasajeros de tren no debería haber desnivel entre el andén y el umbral del tren.

Si hay tornos, debe haber al menos una ruta alternativa con suficiente anchura libre para permitir el paso de personas que usan sillas de ruedas, bastón o con otras necesidades, como por ejemplo, personas con equipaje, personas con carrito de niño, etc.

En autobuses y trenes deberían reservarse áreas de anclaje o sistemas de amarres para los usuarios de silla de ruedas y escúter. También deberían reservarse asientos para personas con otras necesidades de movilidad que deseen pasar de su dispositivo de movilidad a un asiento.

El sistema de gestión de reservas del alojamiento debe tener un diseño que permita al personal comprobar si hay habitaciones disponibles que se ajusten a las necesidades del huésped. En la gestión de las reservas estas habitaciones deberían ser las últimas en ser ocupadas por huéspedes sin discapacidades.

Los elementos, dispositivos y controles, como por ejemplo interruptores, enchufes, mandos del sistema de climatización y de la televisión, deberían estar al alcance de cualquier usuario y ser de fácil manejo para cualquier persona, sin que sea necesario rotar la muñeca o habilidades motoras finas.

El alojamiento debería evitar el uso de mobiliario con bordes angulosos y/o mesas con partes superiores transparentes.

Las superficies de suelo deberían ser firmes, por ejemplo, suelos duros o moqueta de pelo corto, para que el movimiento sea fácil, evitar tropiezos y aliviar problemas de alergia o de respiración. Debería evitarse el uso de alfombras y alfombrillas.

Los proveedores de servicios turísticos deben realizar los cambios necesarios para que su oferta sea inclusiva y accesible para todos, atendiendo al principio del ajuste razonable.

La información en las cartelas de las piezas debería ser adecuada y accesible en cuanto a su ubicación y diseño (por ejemplo, altura, tamaño del texto, contraste, letras táctiles en relieve y braille).

El museo debería proporcionar un sistema de mejora de la audición para ayudar a los usuarios de audífonos en las visitas, talleres o eventos (por ejemplo, bucle de inducción, sistemas, o collares de amplificación y receptores de radio).

Debe garantizarse una iluminación adecuada. Debería evitarse los reflejos y brillo molestos a diferentes ángulos y alturas oculares.

La información debe darse en formatos alternativos (por ejemplo, de forma acústica, visual, táctil).<sup>2</sup>

Éste es un ejemplo de los extremos que proveedores de servicios y operadores turísticos, Administraciones públicas y usuarios privados pueden conocer en la norma UNE, hasta aquí, de forma gratuita; pero el acceso a los detalles y contenido de la misma será un acceso desigual para quien decida comprarla en función de su personal poder adquisitivo, si no se incorpora a un texto legislativo público o norma jurídica. Además, en el ejemplo visto, se trata de términos que se tienen que cumplir para el normal funcionamiento de los operadores turísticos relacionados con el colectivo de las personas con discapacidad.

## ***2.6.- Argumentos a favor de la presencia de normas UNE en disposiciones jurídicas***

La presencia de normas UNE en disposiciones jurídicas, se ha justificado principalmente apelando a los rasgos vistos sobre su sentido, alcance y relevancia. Pero a ellos se han unido otras razones que tienen que ver, precisamente con su carácter técnico y con la dificultad que puede tener trasladar su contenido concreto a la discusión parlamentaria.

También se han señalado algunos argumentos que justificarían la presencia de normas UNE en normas jurídicas sin que ello suponga dejar a un lado el coste de su conocimiento. Entre estos argumentos destacan aquellos que tiene que ver con la libre competencia y con la propiedad intelectual.

El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Al ser un valor garantizado por la propia

---

<sup>2</sup> UNE | LA REVISTA DE LA NORMALIZACIÓN ESPAÑOLA, N.º 39 | SEPTIEMBRE | 2021.

Constitución, su fomento, en cualquiera de sus ámbitos, implica garantizar el cumplimiento de los valores constitucionales.

Las normas UNE, que han sido comercializadas, han pasado a ser un producto más dentro de la economía de mercado en la que, como agentes, interactuamos. Oponerse a la venta de las mismas podría suponer una vulneración de esa libertad de empresa. Por ello, podría considerarse que el Poder legislativo realiza una labor legal y legítima al remitir a las normas UNE, a aquellos que quieran o necesiten hacer uso de las mismas.

Los derechos de autor protegen los derechos que, por el solo hecho de la creación de la obra, adquieren los autores de obras de la inteligencia en los dominios literarios, artísticos y científicos, cualquiera sea su forma de expresión, y los derechos conexos que ella determina. Puesto que las normas UNE han sido creadas por privados, que, con sus conocimientos técnicos en un sector determinado, han elaborado un texto de carácter normativo, en el que se establecen una serie de requisitos que hay que cumplir si se quiere, por ejemplo, crear un espacio accesible para personas con movilidad reducida, estas mismas normas han de ser protegidas y tuteladas por el Derecho, más concretamente a través de la normativa de propiedad intelectual. Como bien sabemos, los derechos de este carácter pertenecen a aquel que ha creado la obra, por tanto, en caso de querer tener acceso a ésta, puede defenderse que sea necesario realizar un pago.

Podríamos imaginar que, debido a las diferentes quejas por parte de aquellas personas o entidades que quieran hacer uso de las normas UNE, el Estado decidiera dar libre acceso a las mismas. Pues bien, esto podría equivaler a obligar a un artista a ceder sin contraprestación alguna, sus derechos de autor y su obra, ya bien sea literaria, artística, lo que para algunos supondría una violación de sus derechos.

En todo caso, buena parte de los argumentos a favor de la presencia de normas UNE en disposiciones jurídicas los podemos encontrar en un reciente caso en el ámbito del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Se trata del litigio planteado entre el Tribunal de Primera Instancia de Róterdam, Países Bajos y la Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundación para la Prevención del Tabaquismo entre la Juventud) donde el órgano jurisdiccional solicita (Cuestión Prejudicial) que se determinen las condiciones de acceso al contenido de las normas ISO, a las que hace referencia el artículo 4 de la Directiva 2014/40/UE. Se prevé un método de medición de las emisiones de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos con filtro y las exigencias de publicación que establece el artículo 297 del TFUE y el principio de transparencia.

La cuestión a debate, si bien versa en lo sustancial con obligaciones jurídicas ajenas a los derechos de las personas con discapacidad, está íntimamente relacionada

con el principio de accesibilidad al contenido de la ley por parte de los ciudadanos, base de la sociedad democrática y de derecho. Sin este acceso, los ciudadanos no tendrían posibilidad de actuar conforme a las estipulaciones que se recogen en ella y conocer los derechos que se les reconocen. El objeto del litigio versa sobre normas técnicas internacionales, normas ISO, las cuales se basan en conocimientos técnicos orientados para profesionales de los distintos sectores.

En lo pertinente, el órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 establece una medición de las cantidades de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono emitidas por los cigarrillos sobre la base de normas ISO que no son libremente accesibles al público y solo pueden consultarse previo pago, pese a que la protección concedida a los ciudadanos por el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2014/40 se basa en dichas normas. Por lo tanto, se pregunta si esa fórmula de regulación es compatible con el régimen de publicidad de los actos legislativos de la Unión y con el principio de transparencia.

El TJUE (Gran Sala) se pronuncia mediante sentencia de 22 de febrero de 2022<sup>3</sup> respecto de dos cuestiones prejudiciales que abordan aspectos centrales planteados en el presente informe.

En la primera cuestión prejudicial el TJUE analizó si el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 es válido a la luz del principio de transparencia, del Reglamento n.º 216/2013 y del artículo 297 TFUE, apartado 1, interpretado en relación con el principio de seguridad jurídica.

En primer lugar, el TJUE reconoce que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 remite ciertamente a unas normas ISO que, por el momento, no han sido publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea. No obstante, entiende que esta disposición no establece por sí misma ninguna restricción en cuanto al acceso a esas normas, ni siquiera condicionando tal acceso a la presentación de una solicitud con arreglo al Reglamento n.º 1049/2001. Por lo tanto, concluye que no puede considerarse inválida a la luz del principio de transparencia.

En lo que respecta al principio de seguridad jurídica el TJUE señala que los actos que emanan de las instituciones de la Unión no son oponibles a las personas físicas y jurídicas en un Estado miembro antes de que estas tengan la posibilidad de conocerlos mediante su debida publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Ahora bien, aclarado ello, entiende el TJUE que el hecho de que una disposición no prescriba un método o un procedimiento concretos no significa, sin embargo, que viole el principio

---

<sup>3</sup> SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 22 de febrero de 2022 en el asunto C-160/20. [https://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?docid=254381&text=&dir=&doclang=ES&art=1&occ=first&mode=req&pageIndex=1&cid=1642689](https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=254381&text=&dir=&doclang=ES&art=1&occ=first&mode=req&pageIndex=1&cid=1642689)

de seguridad jurídica. Así pues, no es necesario que el propio acto legislativo contenga precisiones de naturaleza técnica, puesto que el legislador de la Unión tiene la posibilidad de recurrir a un marco jurídico general que, cuando proceda, se puede concretar posteriormente. Ello siempre y cuando la remisión sea clara, precisa y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión.

Frente a ello el TJUE concluye:

En el presente asunto, por un lado, procede señalar que la remisión efectuada por el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 a las normas ISO es conforme con la referida exigencia y, por otro lado, consta que esta Directiva, de conformidad con el artículo 297 TFUE, apartado 1, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea. En tales circunstancias, habida cuenta de lo expuesto en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia, el simple hecho de que el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva se remita a normas ISO que, por el momento, no han sido objeto de tal publicación no desvirtúa la validez de dicha disposición a la luz del artículo 297 TFUE, apartado 1, interpretado en relación con el principio de seguridad jurídica.<sup>4</sup>

Sentado el criterio general, el Tribunal considera preciso señalar adicionalmente que conforme el principio de seguridad jurídica unas normas técnicas establecidas por un organismo de normalización, como pueda ser la ISO, y que han sido declaradas obligatorias mediante un acto legislativo de la Unión, *solo son oponibles a los particulares* en general si han sido objeto de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Por ello, concluye que el artículo 4, apartado 1 de la Directiva 2014/40 impone una obligación que recae en las empresas.

En la segunda cuestión prejudicial el TJUE analizó, si el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40 debe interpretarse en el sentido de que establece que los niveles máximos de emisiones deben medirse aplicando los métodos de medición derivados de las normas ISO 4387, 10315, 8454 y 8243, a las que se refiere el propio artículo 4, apartado 1. En otras palabras, lo que se está preguntando es si la referencia a dichas normas es obligatoria o facultativa.

El Tribunal señala que del tenor del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2014/40, en particular de la expresión «se medirán» que este precepto utiliza, se desprende que este remite de manera imperativa a las normas ISO 4387, 10315 y 8454 para medir, respectivamente, las emisiones de alquitrán, de nicotina y de monóxido de carbono y que no menciona ningún otro método de medición. Por ello concluye que esta disposición prescribe, de modo imperativo, la aplicación exclusiva de las normas mencionada.

---

<sup>4</sup> Párrafo 46.

Asimismo, el TJUE añade un argumento de seguridad (protección de la salud humana) al entender que el hecho de recurrir únicamente a los métodos previstos por las normas ISO mencionadas en ese artículo 4, apartado 1, para medir el nivel de emisiones de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono de los cigarrillos responde a ese objetivo de buen funcionamiento del mercado interior en la medida en que garantiza que el acceso de los cigarrillos al mercado de la Unión y su fabricación en la Unión no se verán obstaculizados por la aplicación en los Estados miembros de diferentes métodos de medición de los niveles de las referidas sustancias.

En resumidas cuentas, para la reciente jurisprudencia del TJUE la remisión en normas derivadas y vinculante de la Unión a normas técnicas como las ISO, no constituyen vulneración del principio de transparencia ni al principio de seguridad jurídica pese a defender su carácter imperativo cuando las mismas tienen como destinatario a empresas. Por lo contrario, cuando las mismas tienen como destinatarios a particulares, el Tribunal entiende que es necesario su publicación en el Diario Oficial. Conforme lo señalará más adelante, los argumentos esbozados por la Gran Sala resultan ambiguos y endeble, al tiempo que omiten considerar un aspecto fundamental de los principios de transparencia y seguridad jurídica, esto es, el derecho de toda persona de conocer el contenido de las normas, más allá de resultar obligados directamente por la misma.

### **3.- La problemática de las normas UNE**

Una vez presentado el problema objeto de análisis, vamos a dividir su estudio en dos ámbitos: el de la ciudadanía en general y el de las personas con discapacidad. Pero antes abordaremos dos de los argumentos aparecidos en las consideraciones del TJUE y que tienen que ver con el contenido y el carácter de las normas técnicas.

#### ***3.1.- Sobre el contenido y el carácter de las normas técnicas***

Como hemos visto en el apartado 2.6 el TJUE se pronuncia sobre un asunto que tiene estrechas conexiones con el objeto de análisis en el presente informe. En lo pertinente el Tribunal se pronuncia sobre el carácter vinculante de las normas de normalización (normas ISO) en una norma derivada de derecho comunitario (Directiva), y acto seguido, se pronuncia sobre si el acceso restringido bajo condición de pago a dichas normas de normalización vulnera principios de transparencia y seguridad jurídica.

En relación con la primera de las cuestiones, esto es, sobre la obligatoriedad, o no, de las especificaciones técnicas contenidas en las normas ISO, el Tribunal no solo reafirma el carácter vinculante de las mismas, sino que además aclara que no es posible hacer uso de otras normas o criterios técnicos que pudieran garantizar los mismos estándares de calidad. Esto llevado a nuestro campo, es decir, las normas UNE que recogen especificaciones técnicas en relación con la satisfacción de derechos de personas con discapacidad, nos permite defender un criterio amplio de accesibilidad a dichas normas en condiciones de igualdad y gratuidad. El carácter vinculante y exclusivo de las normas UNE como contenido esencial de obligaciones jurídicas en materia de discapacidad reafirma de forma imperiosa la necesidad de aplicar por analogía a las normas UNE las mismas exigencias y garantías que a las normas jurídicas.

En relación con la segunda de las cuestiones señaladas, esto es, la posible vulneración de los principios de transparencia y seguridad jurídica, el Tribunal construye un hilo argumental que se aparta de una derivación lógica de considerar una norma ISO como obligatoria. En otras palabras, el Tribunal afirma que las normas ISO referidas en la Directiva son obligatorias y requisito *sine qua non* para el cumplimiento de la obligación jurídica y paralelamente entiende que su acceso restringido no vulnera principios fundamentales del Estado de Derecho. Veamos a continuación los argumentos principales.

En primer lugar, el Tribunal utiliza un argumento de tipo formal basado en el propio derecho de la UE, esto es, la relación jerárquica entre dos normas comunitarias de diferente carácter. Por un lado, el Reglamento 216/2001 que regula el acceso online al Diario Oficial de la UE, y, por otro, la Directiva 2014/40 que recoge la referencia a normas ISO. Con argumentos poco claros el Tribunal entiende que “la Directiva 2014/40 no fue adoptada en aplicación del Reglamento n.o 216/2013 y este Reglamento no incluye ninguna disposición que establezca expresamente su primacía sobre aquella Directiva”. Resulta curioso que el Tribunal omita considerar en este punto que los principios de transparencia y seguridad jurídica encuentran acogida en la normativa constitutiva, más concretamente el TFUE.

En segundo lugar, el Tribunal realiza una precisión en la que pareciera distinguir entre el contenido normativo de una norma y el contenido técnico de la misma para concluir que “no es necesario que el propio acto legislativo contenga precisiones de naturaleza técnica, puesto que el legislador de la Unión tiene la posibilidad de recurrir a un marco jurídico general que, cuando proceda, se puede concretar posteriormente”. El argumento no se sostiene en tanto que, si bien es cierto que las normas ISO recogen principalmente especificaciones técnicas, lo relevante aquí no es dicho carácter sino su necesario cumplimiento, y, por consiguiente, su necesaria publicidad para generar oponibilidad.

Finalmente, el Tribunal llega a conclusión que “unas normas técnicas establecidas por un organismo de normalización, como pueda ser la ISO, y que han sido declaradas obligatorias mediante un acto legislativo de la Unión, solo son oponibles a los particulares en general si han sido objeto de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea”. Acto seguido, el Tribunal entiende que la Directiva 2014/40 impone una obligación que recae en las empresas. Si bien este argumento puede resultar complejo de extrapolar a otras normas comunitarias donde no surja tan clara la naturaleza jurídica del sujeto obligado, omite considerar una cuestión fundamental, es decir, el derecho de todo ciudadano de conocer el contenido de las normas sin perjuicio que las mismas recojan, o no, obligaciones jurídicas que les son aplicables. Este último aspecto será analizado en el punto siguiente.

### ***3.2.- Ciudadanía en general***

El problema de fondo radica en determinar si, para conocer una norma jurídica específica, podemos estar obligados a pagar una determinada cantidad. Pues bien, en este punto cobran relevancia cuatro grandes principios: publicidad, transparencia, accesibilidad y participación.

El principio de publicidad es tan trascendente y esencial que aparece reconocido en la propia Constitución Española, en su artículo 9.3, relacionado con los principios propios del Estado de Derecho: “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”. Se trata de un principio que, por un lado, permite que el Derecho cumpla con su función de organizar y dirigir los comportamientos sociales, y por otro, refuerza la autonomía de las personas a través de la posibilidad de conocer a qué deben atenerse, estando estrechamente relacionado con la seguridad jurídica.

En cuanto al principio de transparencia, si bien no se encuentra recogido en la Constitución, es la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas el que lo recoge, concretamente en el apartado d) de su artículo 13, “derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”.

Se relaciona con el acceso público a la información, en cuanto a que, cuando hablamos de transparencia, nos referimos al acceso de los ciudadanos a la información,



el alcance, precisión y actualidad de dicha información, la posibilidad que tienen los ciudadanos de utilizarla, etc. En este sentido, cuando nos referimos al principio de transparencia, hacemos referencia a aquel que consiste en respetar la publicidad de cada uno de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley.

Por ello, la transparencia está estrechamente relacionada con la publicidad y la accesibilidad. Concretamente, cuando hablamos de público, nos referimos a universal, común, social, como sinónimos del mismo, y en la medida en que la publicidad se relaciona con estos conceptos, indiscutiblemente debemos relacionarla con la accesibilidad, puesto que en cuanto que lo público no es universal o no pretende serlo pierde su significado. El artículo 129.5 de la misma ley (39/2015), sobre los principios de buena regulación, integra el concepto de accesibilidad dentro del principio de transparencia: "en aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas".

La participación pública en la elaboración de normas facilita conocer su contenido. El contenido es "aquello de lo que trata la norma", su materia, el "qué" o "para qué" (los fines) que persiguen las conductas desarrolladas según esa norma. El derecho a la participación ciudadana en la elaboración de normas está muy relacionado (como los tres principios explicados anteriormente) con el concepto de Estado democrático. Queda regulado en el artículo 133 de la ley 39/2015.

Los ciudadanos tienen derecho a la participación en el proceso de elaboración normativa. La participación ciudadana en este proceso de elaboración tiene como objetivo recabar la opinión de la ciudadanía en tres momentos diferenciados de su tramitación: la consulta pública previa, la información pública y la audiencia. En paralelo, "la audiencia en consulta", "la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales" y "la representación de sus intereses, a través de las asociaciones, agrupaciones, federaciones o confederaciones de consumidores y usuarios

legalmente constituidas", son derechos básicos que afectan directamente *a personas consumidoras vulnerables* (artículo 8 ).<sup>5</sup>

Si nos remitiéramos a la normativa europea encontraríamos que esta idea se robustece desde las directrices para la participación civil en la toma de decisiones políticas, aprobada por el Comité de Ministros el 27 de septiembre de 2017 en la 1295.ª reunión de los Ministros Adjuntos<sup>6</sup>, donde se establecen los siguientes principios para la participación, centrándose en: 1) la no discriminación y la inclusión para que todas las voces, incluidas las de los menos privilegiados y los más vulnerables, puedan ser escuchadas y tenidas en cuenta; 2) la igualdad entre los géneros y la participación equitativa de todos los grupos, incluidos los que tienen intereses y necesidades particulares, como (...), las personas con discapacidad (...); y, 3) la accesibilidad a través del uso de un lenguaje claro y medios apropiados de participación, tanto presenciales como electrónicos y a través de cualquier dispositivo.

Sin embargo, el enfoque de la participación civil aquí enunciada sigue redundando en procurar la satisfacción de las necesidades públicas. Si bien, cabe decir que el *acceso universal a la información* es comprendida como la "piedra angular de sociedades del conocimiento inclusivas", considerada en estos casos como derecho al acceso a una información de carácter público o privado. De hecho, en la UNESCO, en uno de sus dos programas intergubernamentales, el "Programa Información para Todos", *uno de los objetivos consiste en contribuir a la elaboración de directrices de acción en la esfera del acceso a la información y el conocimiento. La accesibilidad a la información se constituye en una de sus 'prioridades'*<sup>7</sup>.

Nos interesa enfatizar sobre la importancia de los principios expuestos porque, además de ser exigencias jurídicas, son también presupuesto fundamental de una concepción material de un Estado democrático. Si los ciudadanos conocen cómo se toman las decisiones que les afectan, se empieza a responder a una sociedad crítica, exigente y que demanda participación en la toma de decisiones.

Cuanta más publicidad, mayor conocimiento sobre cómo dirigir la conducta y por tanto mayor seguridad jurídica. Cuanta más transparencia, mayor participación porque la ciudadanía podrá opinar e influir al tener acceso a la información. Cuanta más participación, mayor garantía de cumplimiento y conformidad, y por tanto mayor acercamiento hacia una "buena" democracia.

---

<sup>5</sup> Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

<sup>6</sup> CM(2017)83-final

<sup>7</sup> <https://en.unesco.org/>

Yendo de manera directa al asunto con el que iniciábamos este punto, está claro que aquí el problema no es de AENOR, y tampoco de las personas con discapacidad, sino del Estado.

Una norma UNE, por sí sola no es de obligado cumplimiento, sino que se trata de una guía técnica. Sólo en el caso de que una norma jurídica directamente exponga la norma técnica en él, esa norma se convierte en obligatoria. Se puede asemejar, por ejemplo, a la compra de un periódico nacional para acceder a la información con el acceso a las normas UNE mediante el pago de un precio, AENOR ofrece un servicio y cobra por ello, de recopilación de información y de normalización conforme a unas necesidades existentes, esta institución las convierte en normas, una necesidad de la que no se encarga el Estado en ciertos casos y por ello cobra un precio.

Las normas UNE se publican por AENOR, que las notifica -tal y como hemos dicho<sup>8</sup> al BOE, y además, se promocionan y se comercializan a través de AENOR (organismo no gubernamental que no sigue el procedimiento típico de aprobación de una norma). AENOR decide sobre su comercialización y hay que pagar por ellas.

Las normas UNE en los productos buscan crear un marco común en base a unas especificaciones previamente establecidas con el fin de mejorar la calidad y seguridad de la actividad tecnológica, científica o de los servicios. Da una oportunidad de mejora de producto, estableciendo un marco común. Razón lógica para cobrar el acceso de estas normas.

AENOR, como organización no gubernamental, no forma parte de las esferas gubernamentales por lo que no tiene por qué realizar lo que realizan estas esferas. En cuanto a normas, AENOR no es parte de las autoridades del Estado español, por lo que no tiene por qué actuar como ellas, no tiene por qué hacer públicas las normas que elabora de forma gratuita. Es una asociación que elabora normas, pero las mismas ni son obligatorias ni se elaboran siguiendo el mismo procedimiento que las leyes y normas que rigen nuestro país. Uno de sus fines es el bien social, y por ello elabora estas normas, que a pesar de no ser obligatorias, son recomendables, pero precisamente por no ser obligatorias puede ponerles un precio. AENOR no es un organismo público.

La forma de actuar de AENOR O UNE, conforme a unas coordenadas empresariales regidas por un sector referido al flujo de las relaciones privadas, no supone ningún problema. Es el Estado el que debe facilitar el acceso a su contenido cuando lo considera lo suficientemente relevante como para formar parte de una norma.

---

<sup>8</sup> ¿Qué es una norma "UNE"? | [www.feim.org](http://www.feim.org) ; p.ej., Resolución de 4 de abril de 2022, de la Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, por la que se publica la relación de normas UNE aprobadas por la Asociación Española de Normalización, durante el mes de marzo de 2022. BOE núm. 88, 13/ 0 4/2022, pp. 51829 a 51835 (7 pp.) [https://www.boe.es/eli/es/res/2022/04/04/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/04/04/(3))

El Estado no puede dejar a un lado la satisfacción de los principios antes señalados. No puede dejar de regular, mitigar y suprimir, conductas o malas prácticas que obvian la accesibilidad universal y dejar de cumplir las exigencias de publicidad, transparencia y participación.

### **3.3.- Personas con discapacidad**

#### *3.3.1.- Accesibilidad universal*

La *accesibilidad* se define en la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (artículo 9), como un requisito previo esencial para que las personas con discapacidad disfruten activamente de los derechos humanos, participen y contribuyan plenamente, sobre la base de igualdad con los demás, a la sociedad, a ser autónomo y a tomar decisiones que les conciernen en todos los ámbitos de la vida.

La accesibilidad a menudo se considera solo de manera restrictiva como la accesibilidad al entorno construido. De hecho, es un concepto mucho más amplio, que también incluye la accesibilidad a/de los bienes y servicios, incluidos los canales a través de los cuales se prestan. Y la accesibilidad se vincula además a los derechos, al derecho a tener derechos<sup>9</sup>, a todos los artículos de la CDPD y, por lo tanto, debe considerarse desde la perspectiva de la igualdad y no discriminación.

Se aplica también al sector privado. *Aquí el sector público es un "facilitador" para las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.* El acceso a la información, tal como se define en la CDPD (artículo 21.a): "(...) Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para (...) facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, *de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad*"), así como la comunicación y el lenguaje (artículo 2) son componentes importantes de la accesibilidad. Las diferencias en la capacidad individual para recibir, transmitir una realidad para todos, utilizando técnicas de información y comunicación, pueden crear una brecha de conocimiento que genera desigualdades. La accesibilidad puede llenar este vacío y ser una forma de fomentar la alfabetización mediática e información, para promover la inclusión y la participación y, en última instancia para permitir el disfrute de

---

<sup>9</sup> DE ASÍS ROIG, R., "De nuevo sobre la accesibilidad: diseño, Medidas, ajustes, apoyos y asistencia", *Papeles el Tiempo de los Derechos*, Huri Age. Consolider-Ingenio, N.º 4, 2017.

otros derechos humanos. Porque es imposible gozar del ejercicio de los derechos humanos, si no se informa sobre ellos y si éstos no son accesibles.

Debido a la evolución constante y extremadamente rápida de los sectores, las tecnologías de la información y la comunicación están cambiando la forma de interactuar de las personas entre sí, y de cómo gestionan los asuntos que les afectan. La forma de acceder a bienes, servicios e información y comunicarse en general. Es importante que estos avances tecnológicos, o no, beneficien a todos y que nadie quede excluido, incluidas las personas con discapacidad con múltiples y complejas necesidades.

Conforme surge de la Estrategia del Consejo de Europa para la discapacidad (2017-2023), los Órganos del Consejo de Europa, Estados miembros y otras partes interesadas deben tener como objetivo: a) fomentar el debate sobre el acceso de calidad a la información, las comunicaciones y el entorno digital de las personas con discapacidad. Esto también incluye la integración en las políticas públicas concernientes a la sociedad, la información y participación en su desarrollo; y, b) promover la accesibilidad y el diseño universal, además de ayudas técnicas, en particular en lo que respecta al acceso a los bienes, a los servicios y la información, *con el fin de hacer públicos los servicios y aquellos ofrecidos por entidades privadas*, los medios de comunicación y los proveedores de información en Internet accesibles a las personas con discapacidad.<sup>10</sup>

Esta información nos viene muy bien a la hora de exponer dos planteamientos que afectan a una obligada necesidad de conocer, publicitar e informar sobre el contenido de cualquier norma y específicamente de las normas UNE que afectan ámbitos de interés de las personas con discapacidad:

1) El acceso a la información y la comunicación está lejos de ser obvio para muchas personas con discapacidad. Por lo tanto, es necesario prestar especial atención a los modos, medios y formatos de comunicaciones alternativas apropiadas, acceso a materiales impresos y también al tema de los derechos de autor, que deben ser accesibles para promover la plena participación en la vida pública y política.

2) En el conocimiento de todas las normas UNE que afectan a las personas con discapacidad, hay que tener en cuenta el concepto de persona consumidora vulnerable presente en la normativa estatal de defensa de las personas consumidoras y usuarias, atendiendo al mandato constitucional del artículo 51.1 que establece que "los poderes públicos garantizarán la defensa de las personas consumidoras y usuarias, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, (...) los legítimos intereses económicos de los mismos". Así, es necesario garantizar, con un grado mayor de protección, los derechos

---

<sup>10</sup> Human Rights: A Reality for All. Council of Europe Disability Strategy 2017-2023, Council of Europe, March 2017.

en determinados supuestos en los que la persona consumidora se ve afectada por una especial situación de vulnerabilidad que puede incidir en su toma de decisiones e, incluso, forzarla a aceptar ciertas condiciones contractuales que en otra situación no aceptaría. Situándonos en la perspectiva de las Naciones Unidas, para alcanzar sus objetivos, la Agenda 2030, destaca "la necesidad de garantizar tanto la asequibilidad de los productos, bienes y servicios, como la disponibilidad de una información clara, accesible y fácil manejar sobre ellos; la adopción de un enfoque justo y no discriminatorio".

En este sentido, es paradójico que los poderes públicos exijan a organizaciones y empresas, ciertos requisitos de accesibilidad universal, como puede ser la construcción de rampas para personas con movilidad reducida, y que estos mismos poderes elaboren normas que remitan a su vez a otras normas que no son de libre acceso.

Lo anterior puede ser considerado una vulneración de la accesibilidad universal y una práctica discriminatoria<sup>11</sup>. Y ello a pesar de que esas normas puedan conocerse de forma presencial, ya que no todos los ciudadanos podrán desplazarse para ese conocimiento ni podrán hacer frente al coste que supone ese desplazamiento.

### *3.3.2.- El deber de consulta con organizaciones de personas con discapacidad*

Uno de los pilares fundamentales del llamado "modelo social de discapacidad" radica en la proclama "nada para nosotros, sin nosotros". Surgido en el seno de las propias personas con discapacidad, este enfoque exige que ninguna medida, acción, política, norma o cualquier actuación que de modo directo o indirecto involucre o afecte derechos de las personas con discapacidad sea adoptada o implementada sin la participación activa de las propias personas con discapacidad y sus movimientos asociativos. La Convención de la ONU no solo reafirma este enfoque, sino que lo transforma en una obligación jurídica vinculante para los Estados Partes (Art. 4).

Concretamente en su artículo 4 establece las obligaciones generales donde se reconocen los derechos de las personas con discapacidad, además, determina quiénes tienen la obligación de ocuparse de esos derechos, es decir, qué es lo que tienen que hacer y cuando lo tienen que hacer. En el primer apartado de este artículo, se habla de que los Estados Partes deberán adoptar todas las posibles medidas para hacer efectivos

---

<sup>11</sup> Vid., Naciones Unidas CRPD/C/GC/2. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 11º período de sesiones 31 de marzo a 11 de abril de 2014, Observación general Nº 2 (2014), Artículo 9: Accesibilidad; y, Naciones Unidas CRPD/C/GC/6. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación.

los derechos reconocidos en la presente Convención. En el artículo 3 del mencionado Convenio, habla de los principios que deben ser respetados, específicamente en su apartado c establece: “la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad”. En otras palabras, pone de manifiesto el principio general de participación e inclusión al que se le dota de fuerza. Ello supone la obligación de celebrar consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad con respecto a la aplicación y la elaboración de las normas que afecten a estas personas.

En definitiva, en el artículo 4 en su tercer apartado: “Los Estados Partes se comprometen a: en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.”

Por otra parte, en los artículos 29 y 30 de la CDPD, se habla de participación en la vida política y pública y la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Centrándonos en el artículo 29, hace referencia a la necesidad de que los Estados establezcan las medidas de promoción y facilitación de la participación de las personas con discapacidad en la vida pública, por ello, que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a votar, a ser elegidas o a participar en las organizaciones políticas.

En el contexto español, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (LGDPD), específicamente en su Capítulo VIII, habla de derechos de participación de las personas con discapacidad en los asuntos políticos.

En el artículo 53 se refiere al derecho de participación en la vida política de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con el resto de ciudadanos. Para ello, las Administraciones públicas pondrán a disposición los medios que puedan requerir. Lo mismo ocurre, en el derecho de participación en la vida pública desarrollado en el artículo 54 de la misma ley. No obstante, se dice que, en este caso, las personas con discapacidad participarán en la preparación, elaboración y adopción de las decisiones, a través de sus organizaciones representativas.

De acuerdo con la normativa expuesta anteriormente, las personas con discapacidad tienen suficientes apoyos normativos para justificar la exigencia de tener en cuenta su opinión en aquellas normas que las afectan. Y esto afecta también, como no podría ser de otra forma, a las normas técnicas, presentes por otro lado en el artículo

71.2 de la LGDPD: "(Las administraciones públicas...), facilitarán y apoyarán el desarrollo de normativa técnica, así como la revisión de la existente, de forma que asegure la no discriminación en procesos, diseños y desarrollos de tecnologías, productos, servicios y bienes, en colaboración con las entidades y organizaciones de normalización y certificación y todos los agentes implicados."<sup>12</sup>

Esta participación puede ser realizada, por ejemplo, a través de alguno de los órganos contemplados en la LGDPD, concretamente en sus artículos 55 y 56: el Consejo Nacional de la Discapacidad (órgano de carácter consultivo al que le corresponde la función de promoción de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad) o la Oficina de Atención a la Discapacidad (órgano permanente del Consejo Nacional de la Discapacidad, con la que colaboran las organizaciones, entidades y asociaciones de utilidad pública más representativas de las personas con discapacidad y sus familias).

### *3.3.3.- El Tratado de Marrakech de la OMPI sobre acceso de personas con dificultades de acceso a la lectura convencional*

Frente al argumento de acceso gratuito a normas UNE mediante consulta de texto impreso en la sede de la organización de normalización es pertinente mencionar el Tratado de Marrakech de la OMPI sobre acceso de personas con dificultades de acceso a la lectura convencional.

Forma parte de un cuerpo de tratados internacionales sobre derecho de autor administrados por la OMPI. Posee una clara dimensión de desarrollo humanitario y social, y su principal objetivo es crear un conjunto de limitaciones y excepciones obligatorias en beneficio de *las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*.

Entre los antecedentes del Tratado se señala que: "Concebido en consonancia con los principios de derechos humanos expuestos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Tratado de Marrakech es el primer tratado sobre derecho de autor claramente basado en los derechos humanos".<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Relacionando con la Ley de febrero de 2022 de Consumidores y Usuarios, ut supra.

<sup>13</sup> Principales disposiciones y ventajas del Tratado de Marrakech (2013), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2017. [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo\\_pub\\_marrakesh\\_flyer.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_marrakesh_flyer.pdf)



En el Tratado de Marrakech se exige a las Partes Contratantes que introduzcan en sus normas sobre derecho de autor un conjunto estándar de limitaciones y excepciones para permitir la reproducción, la distribución y la puesta a disposición de obras publicadas, en formatos accesibles para las personas ciegas, con discapacidad visual u otras dificultades para acceder al texto impreso, y permitir el intercambio transfronterizo de esas obras por las organizaciones que están al servicio de los beneficiarios.

Asimismo, en el Tratado de Marrakech se aclara que los beneficiarios son las personas con distintas discapacidades que interfieren con la eficacia de la lectura de material impreso. La definición amplia incluye las personas ciegas, con discapacidad visual o con dificultad para leer o las personas con una discapacidad física que le impida sostener y manipular un libro.<sup>14</sup>

Sin perjuicio del ámbito temático que aborda el Tratado de Marrakech, no cabe duda que el mismo se genera desde una mirada, y una necesidad humanitaria de adaptación del derecho a la propiedad intelectual, a la luz de los derechos humanos de las personas con discapacidad. El propio preámbulo de dicho Tratado lo reconoce expresamente. Asimismo, este Tratado podría decirse que hace operativo lo señalado en la última parte del artículo 30 de la CDPD establece: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes, de conformidad con el derecho internacional, a fin de asegurar que las leyes de protección de los derechos de propiedad intelectual no constituyan una barrera excesiva o discriminatoria para el acceso de las personas con discapacidad a materiales culturales”.

El Tratado de Marrakech, del cual España es parte desde 2016, nos permite superar dos limitaciones de acceso por parte de personas con discapacidad al texto impreso. Por un lado, la limitación propia del formato, es decir, la necesidad de transformar formatos exclusivamente escritos, en formatos digitales y accesibles, y por otro, la barrera legal de propiedad intelectual, que impediría la transformación de los formatos escritos en formatos accesibles mediante la creación de una excepción. En Artículo 4.1.a dispone: “Las Partes Contratantes establecerán en su legislación nacional de derecho de autor una limitación o excepción relativa al derecho de reproducción, el derecho de distribución y el derecho de puesta a disposición del público, tal y como se establece en el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WCT), para facilitar la disponibilidad de obras en formato accesible en favor de los beneficiarios. La limitación o excepción prevista en la legislación nacional deberá permitir los cambios necesarios para hacer accesible la obra en el formato alternativo”.

Consecuentemente, en el contexto de acceso físico al contenido las normas UNE en formato escrito en la sede de la organización, y sin perjuicio de las consideraciones

---

<sup>14</sup> [https://www.wipo.int/treaties/es/ip/marrakesh/summary\\_marrakesh.html](https://www.wipo.int/treaties/es/ip/marrakesh/summary_marrakesh.html)

sobre la accesibilidad edilicia o de distancias geográficas y de zonas rurales, las obligaciones emanadas del Tratado de Marrakech nos permiten afirmar el derecho de acceso por parte de personas con discapacidad a dichas normas en formatos accesibles y gratuitos en igualdad de condiciones con demás.

#### **4.- Conclusiones**

1. Las normas UNE son esenciales para el funcionamiento del comercio internacional y la vida política pública. Se trata de normas accesorias, técnicas y no obligatorias. Su elaboración tiene unos costes que sus autores tienen que afrontar por lo que es razonable que su conocimiento pueda estar sujeto al pago de una determinada cantidad.
2. La obligatoriedad del cumplimiento de las normas jurídicas además de ser una exigencia lógica de la propia idea de Derecho es una obligación constitucional, cuyo cumplimiento requiere a su vez de la satisfacción por parte de los poderes públicos del requisito de la publicidad, que se traduce no solo en la publicación de la norma sino también en su accesibilidad.
3. Para que esta obligatoriedad sea efectiva, las normas deben ser publicadas, han de conocerse. Se trata de ese "ámbito de validez y eficacia" temporal de la norma jurídica, que comienza desde su entrada en vigor, a partir del día de su publicación en el boletín oficial que corresponda.
4. Cuando el Código Civil afirma que el desconocimiento de las normas no exime de su cumplimiento está siempre presumiendo que el ciudadano ha tenido la posibilidad de conocer la norma. Todos los ciudadanos tenemos el derecho de poder conocer el contenido de las normas de obligado cumplimiento.
5. La importancia que poseen la publicidad y la accesibilidad de las normas provoca que su insatisfacción contradiga los principios del Estado de Derecho, presentes en nuestra Constitución en su artículo 9.3.
6. El acceso al contenido de las normas deber ser pleno e ilimitado debido a la incidencia que puede llegar a tener dicha información para las personas.
7. Cuando las normas UNE se integran o pasan a formar parte de normas jurídicas de alcance general o en normas que afectan a un determinado sector, convirtiéndose así en normas de obligado cumplimiento, es obligación de los poderes públicos facilitar el acceso a su contenido.

8. En aras de la transparencia y la seguridad jurídica, las normas UNE de obligado cumplimiento, se erigen *per se* en fundamentos jurídicos suficientes como para poder ser publicadas de manera gratuita. Todas las normas deberían ser gratuitas y proporcionar la mayor accesibilidad posible, ya que todos los ciudadanos han de conocerlas con seguridad.
9. El incumplimiento por parte de los poderes públicos de la obligación de facilitar el acceso al contenido de las normas jurídicas permitiendo que este acceso implica un coste para los ciudadanos supone la violación de varios derechos y obligaciones constitucionales derivados de los principios de publicidad, transparencia y accesibilidad y de la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos. Este incumplimiento provoca una discriminación directa para aquellos que pretenden adquirir la norma y no pueden pagar su cuantía; y, segundo, indirecta para quienes deberían haberla conocido y aplicado, de haber conocido su contenido. Además, hace decaer la fuerza normativa del precepto ya que este no puede convertirse en un elemento equitativo entre las partes de un posible litigio, ya que la controversia no contaría con “igualdad de armas”. La importancia de estas normas en la vida común y para el ciudadano en particular, hace que el peso que se debe soportar para acceder a ellas sea desproporcionado.
10. Las consecuencias del incumplimiento de la publicidad y accesibilidad son más graves para las personas en situación de vulnerabilidad, entre las que se encuentran las personas con discapacidad, titulares de todos los derechos fundamentales y que cuentan con una protección reforzada en materia de no discriminación.
11. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prescribe la necesidad de que las personas con discapacidad participen con todos sus derechos y en todas las cuestiones que les conciernen. Esto implica su participación en la elaboración de todas las normas y especialmente en aquellas de obligado cumplimiento.
12. Los poderes públicos deben establecer mecanismos para que el conocimiento de las normas jurídicas que contienen referencias a normas UNE y las convierten en normas de obligado cumplimiento no implique coste alguno para los ciudadanos, ya sea financiando a quienes las crean o a través de ayudas a quienes tienen que conocerlas. Igualmente debe establecer los canales apropiados para que las personas con discapacidad participen en su elaboración cuando se trate de asuntos que les afecten.