


13. ANÁLISIS DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SU CONDICIÓN DE CONSUMIDORES Y DE LOS MECANISMOS PARA SU ESPECIAL PROTECCIÓN¹

POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada

 <https://orcid.org/0000-0001-9880-4231>

SUMARIO: I. EL SENTIDO AMPLIO DEL RECIENTE CONCEPTO DE PERSONA CONSUMIDORA VULNERABLE: LA LEY 4/2022, DE 25 DE FEBRERO, DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS FRENTE A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA. II. LA DISCAPACIDAD EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: RECORRIDO NECESARIO. III. UN RECORRIDO GENERAL Y DE PROXIMIDAD SOBRE EL ELENCO NORMATIVO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. IV. LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE 2006. V. LA DEFENSA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SU CONDICION DE CONSUMIDORES Y USUARIOS A NIVEL NACIONAL. VI. LA DEFENSA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SU CONDICION DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN ANDALUCIA. VII. UN COMPROMISO EUROPEO PARA LUCHAR CONTRA LAS BARRERAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. VIII. BALANCE Y PERSPECTIVAS: CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFIA.

I. EL SENTIDO AMPLIO DEL RECIENTE CONCEPTO DE PERSONA CONSUMIDORA VULNERABLE: LA LEY 4/2022, DE 25 DE FEBRERO, DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS FRENTE A SITUACIONES DE VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA

El artículo 51.1 CE establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de las personas consumidoras y usuarias, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. En tal sentido, para la reciente Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, resulta urgente considerar el concepto de persona consumidora vulnerable en la normativa estatal de defensa de las personas consumidoras y usuarias, atendiendo al mandato constitucional, en el sentido de garantizar con un grado mayor de protección a los derechos 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. Esta figura ya ha sido recogida en normativas autonómicas y, si bien esta necesidad ya era patente antes de que aconteciera esta crisis sanitaria mundial, la actual situación ha ahondado en la urgente necesidad de protección de estas personas que puedan encontrarse en especial situación de vulnerabilidad en una relación de consumo.

De conformidad con el preámbulo de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, se incluye por primera vez en la normativa estatal de defensa de las personas consumidoras la figura de la persona consumidora vulnerable, que deberá ser objeto de especial atención tanto por parte de autoridades públicas como del sector empresarial en las relaciones de consumo. Más allá de la tradicional alusión a la situación económica de las personas consumidoras a la hora de determinar su situación de

¹ Investigación enmarcada en el Proyecto de Investigación PIB-RT-4634: “Instrumentos para la protección integral de la discapacidad en una sociedad inclusiva y del bienestar. Especial referencia a Andalucía en el marco de la Estrategias Nacionales y de la Unión Europea”.

vulnerabilidad, se constatan diversas situaciones en las que, agravadas por la actual situación de crisis sanitaria, las circunstancias sociales o personales hacen que se encuentren en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección en sus relaciones de consumo².

El concepto de consumidor vulnerable recogido en la Nueva Agenda del Consumidor 2020-2025 se fundamenta en los estudios teóricos e investigaciones empíricas desarrolladas en los últimos años sobre la vulnerabilidad específicamente referida al ámbito del consumo. Dichos avances en el plano académico y en la literatura utilizada por las instituciones internacionales confluyen en una noción de vulnerabilidad en consumo entendida como la probabilidad *ex ante* de que una determinada persona obtenga un posible resultado negativo en su relación de consumo. En particular, la probabilidad de que una persona consumidora obtenga resultados negativos en sus relaciones de consumo vendrá condicionada por aspectos tales como la dificultad para obtener o asimilar información, una menor capacidad para comprar, elegir o acceder a productos adecuados, o una mayor susceptibilidad a dejarse influir por prácticas comerciales. Dado que la clave para que las políticas de protección a las personas consumidoras vulnerables sean eficaces reside en su capacidad de actuar de forma preventiva, identificando a las personas o colectivos que tienen mayor probabilidad de verse afectados por esas contingencias antes de que el posible resultado negativo se produzca, gran parte de la literatura especializada se ha centrado en la identificación de los factores que determinan dicha vulnerabilidad.

Aunque la identificación de los factores de vulnerabilidad de consumo ha dado lugar a múltiples tipologías, continúa el preámbulo confirmando que existen algunos consensos básicos dentro del mundo académico: en primer lugar, se asume que la situación de vulnerabilidad no se deriva de circunstancias estrictamente personales, sino que hay que considerar aspectos de origen demográfico, social e, incluso, relacionados con cada entorno de mercado concreto; en segundo lugar, y relacionado con lo anterior, hay consenso general en que las condiciones que predisponen a la vulnerabilidad en las relaciones de consumo exceden el plano de lo estrictamente económico, tradicionalmente aproximado con indicadores del nivel de renta. Los primeros avances teóricos en este sentido datan de los años noventa del siglo pasado y se derivan de estudios centrados en el análisis de la vulnerabilidad de consumo en mercados específicos como el de productos farmacéuticos o el alimentario. En estos casos se evidenciaba con nitidez cómo factores tanto de índole biológico como cultural tenían una importancia crucial para estimar la vulnerabilidad en sus relaciones de consumo de ciertos individuos o colectivos. Posteriores investigaciones han venido confirmando que la multidimensionalidad de la vulnerabilidad de consumo, es decir, su relación con factores de distintas dimensiones afecta a todos los ámbitos de consumo, siendo especialmente patentes en algunos sectores de consumo específicos como el financiero, el energético o el de comercio electrónico; en tercer lugar, los estudios académicos conciben la vulnerabilidad en el ámbito del consumo como un concepto dinámico, en el sentido de que no define a las personas o a los colectivos como vulnerables de una forma estructural ni permanente. De esta forma, una persona puede ser considerada vulnerable en un determinado ámbito de consumo, pero no en otros. Además, esa condición de vulnerabilidad podrá variar a lo largo del tiempo según puedan hacerlo las condiciones que la determinan, tanto las de tipo personal como las sociales o de contexto. En definitiva, las investigaciones especializadas confirman que cualquier persona puede ser vulnerable en algún momento de su vida respecto de alguna relación de consumo específica.

En consonancia con esta aproximación teórica y conceptual, se significa que la normativa europea conmina a proteger a las personas consumidoras vulnerables, no solo en relación con aspectos económicos, como tradicionalmente se ha hecho en la normativa sectorial, sino también en relación con aquellas otras circunstancias, tales como por ejemplo la edad, sexo, origen nacional o étnico, lugar de procedencia, las personas alérgicas o con algún tipo de intolerancia alimenticia, las víctimas de violencia de género, las familias monoparentales, las personas desempleadas, las personas con algún tipo de discapacidad, las personas enfermas, las minorías étnicas o lingüísticas,

² Tal como ha recordado la Comisión Europea con la publicación de la Comunicación, de 13 de noviembre de 2020, sobre la Nueva Agenda del Consumidor: “reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible”.

las personas desplazadas temporalmente de su residencia habitual, la población migrante o solicitante de protección internacional, así como las personas con carencias económicas o en riesgo de exclusión, o cualesquiera otras circunstancias que puedan incidir, generando desventaja, en sus relaciones de consumo.

Por consiguiente, confirma el preámbulo, es preciso tener en cuenta que son diversas las causas que determinan la posible situación de vulnerabilidad de las personas consumidoras y usuarias en atención a las específicas relaciones de consumo que les afecten. Es importante señalar que las relaciones de consumo están diseñadas sin tener en cuenta las necesidades y circunstancias de determinados colectivos de personas que enfrentan especiales obstáculos a la hora de desenvolverse y ejercer sus derechos en condiciones de igualdad. Así, el impacto de determinadas variables psicosociales en las relaciones de consumo (tales como la edad, sexo, origen nacional o étnico, lugar de procedencia o discapacidad, entre otras) coloca a las personas consumidoras en una situación de especial vulnerabilidad que reclama una protección reforzada de sus derechos. Asimismo, es preciso atender a circunstancias como el desconocimiento del idioma, el nivel de formación (bien sea general o específica de un sector del mercado), el lugar de residencia, la situación social, económica y financiera o, incluso, problemas asociados al uso de las nuevas tecnologías como instrumento o vía de acceso normalizado al mercado de bienes y servicios. Además, es importante tener en cuenta que varias causas o factores de los mencionados pueden operar simultáneamente o interaccionar entre sí, incrementando en esos casos la situación de vulnerabilidad.

Todo ello supone la necesidad de considerar, entre los colectivos que pueden encontrarse en una especial situación de vulnerabilidad en las relaciones comerciales entre personas consumidoras y empresarios en España, a distintos grupos de personas -tal como establece el preámbulo de la ley-: las personas mayores son uno de los grupos más numerosos de consumidores en España. Asimismo, se visibiliza cómo la vulnerabilidad también tiene un componente transversal de género, puesto que en España las mujeres cuya edad está comprendida entre los 65 y los 99 años constituyen el 57 % frente a los hombres. Entre otros obstáculos que impiden o dificultan el desarrollo en condiciones de igualdad en las relaciones de consumo, la cuestión del género bien puede entenderse como otro de los factores de vulnerabilidad. Asimismo, entre las dificultades que impiden el desarrollo en condiciones de igualdad en las relaciones de consumo por cuestiones de género, la violencia de género y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual han de ser contempladas en razón de su especial incidencia. Adicionalmente, y en el ámbito de la cuestión de género, se encuentran las familias monoparentales. También se debe prestar especial atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes. En sus relaciones de consumo, los niños, niñas y adolescentes presentan una mayor sensibilidad a la publicidad y a las prácticas comerciales agresivas, disponen de menor capacidad para reconocer el peligro, pueden sentirse atraídos por la apariencia de productos que entrañen riesgos para su salud o seguridad, o pueden presentar mayor sensibilidad frente a la toxicidad de determinadas sustancias químicas.

Igualmente es necesario hacer alusión a las personas con discapacidad y cómo puede afectar esta situación a sus relaciones de consumo. De acuerdo con la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia, elaborada por el INE en 2008 (último informe disponible), el número de personas con alguna discapacidad se elevaba a 3.847.900 personas, de las cuales 1.600.000 aproximadamente son menores de 65 años. Estas personas se pueden encontrar en diferentes situaciones de vulnerabilidad a la hora de desenvolverse en las relaciones de consumo dependiendo de la capacidad de respuesta. En tal sentido, estas personas están más expuestas a la quiebra y vulneración de sus derechos como personas consumidoras, por cuanto en muchas ocasiones el mercado de bienes, productos y servicios carece de condiciones de accesibilidad universal, dificultando su desempeño como consumidores protegidos. Igualmente cabe destacar las dificultades en el acceso a la información, la necesidad de una protección más intensa contra exclusiones, discriminaciones y abusos, el sobrecoste económico de la discapacidad, entre otras causas. Por ejemplo, las personas con

discapacidad visual pueden ver impedido el acceso a la información que incorporan las etiquetas de los productos de uso cotidiano.

Por otro lado, entre los factores que pueden afectar a la población en general, pero que son susceptibles de hacerlo especialmente a los colectivos que se han identificado previamente como en situación de particular vulnerabilidad, cabe aludir en primer lugar al nivel de renta de las personas consumidoras. El nivel formativo y cultural también puede incidir de forma importante en las relaciones de consumo, situando en posiciones de vulnerabilidad a aquellas personas consumidoras que cuentan con menores niveles de estudios. Otro factor que cobra especial importancia es la brecha digital en las relaciones de consumo en la era digital. De igual modo, el lugar de residencia también puede ser una causa de vulnerabilidad en las relaciones de consumo. Por tanto, se ve cómo son numerosas las causas tanto endógenas como exógenas que pueden situar a una persona en situación de vulnerabilidad en sus relaciones de consumo, no únicamente sus circunstancias económicas, como tradicionalmente se ha enfocado este asunto a nivel sectorial.

Es por ello que esta reciente ley se refiere a las medidas urgentes adoptadas para hacer frente a determinadas situaciones de vulnerabilidad que afectan a las personas consumidoras y usuarias, procediendo a modificar el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

La modificación esencial del texto refundido es la que afecta al artículo 3, en relación al concepto general de consumidor y usuario, con la finalidad de incluir la definición de persona consumidora vulnerable. Así, se determina que a los efectos de esta norma y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad.

Como consecuencia de esta previsión, de carácter esencial en el texto refundido al determinarse el concepto de persona consumidora vulnerable, se procede a modificar diversos artículos de dicho texto con la finalidad de adecuar el régimen de derechos de las personas consumidoras vulnerables en el ámbito de aplicación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Con tal finalidad se incorpora la previsión de esta categoría, la de persona consumidora vulnerable, en los siguientes preceptos:

En el artículo 8, sobre derechos básicos de los consumidores y usuarios, del que se procede a modificar su redacción al objeto de prever lo relativo a los derechos de las personas consumidoras vulnerables.

Se introduce un nuevo apartado 3 en el artículo 17, relativo al derecho a la información, formación y educación de los consumidores y usuarios, con la finalidad de considerar la referencia a las personas consumidoras vulnerables, de forma que se dispone que se prestará especial atención a aquellos sectores que, debido a su complejidad o características propias, cuenten con mayor proporción de personas consumidoras vulnerables entre sus clientes o usuarios, atendiendo de forma precisa a las circunstancias que generan la situación de concreta vulnerabilidad.

Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 18, dedicado al etiquetado y presentación de los bienes y servicios, al objeto de determinar que, sin perjuicio de las exigencias concretas que se establezcan reglamentariamente y de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, que prestarán especial atención a las personas consumidoras vulnerables, todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán ser de fácil acceso y comprensión y, en

todo caso, incorporar, acompañar o, en último caso, permitir obtener de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales, conforme se detalla en el mismo.

Con el mismo objeto se da nueva redacción al artículo 19, relativo a las prácticas comerciales, de especial relevancia al objeto pretendido por la ley, al disponerse que los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios deberán ser respetados en los términos establecidos en esta norma, aplicándose, además, lo previsto en las normas civiles y mercantiles, en las regulaciones sectoriales de ámbito estatal, así como lo previsto en la normativa comunitaria y autonómica que resulten de aplicación, incorporándose al texto refundido la referencia a que las prácticas comerciales de los empresarios quedan sujetas a lo dispuesto en el texto refundido, en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, y en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, no obstante la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación.

Con la misma finalidad, se modifica el artículo 20, relativo a la información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios, al objeto de precisar que, sin perjuicio de la normativa sectorial que en su caso resulte de aplicación, la información necesaria a incluir en la oferta comercial deberá facilitarse a los consumidores o usuarios, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables, en términos claros, comprensibles, veraces y en un formato fácilmente accesible, de forma que aseguren su adecuada comprensión y permitan la toma de decisiones óptimas para sus intereses.

Asimismo, se procede a modificar el artículo 43, relativo a cooperación en materia de control de calidad, con la finalidad de dotar al texto de coherencia semántica y gramatical en relación con la nueva figura de persona consumidora vulnerable.

Se modifica el apartado 1 del artículo 60, sobre información previa al contrato, con la finalidad de prever de manera expresa lo relativo a la información a las personas consumidoras vulnerables, concretándose que el empresario deberá facilitarle de forma clara y comprensible, la información relevante, veraz y suficiente sobre las características principales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas, y estableciéndose, sin perjuicio de la normativa sectorial que en su caso resulte de aplicación, los términos y formato en que deba ser suministrada dicha información, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables, para garantizar su adecuada comprensión y que les permita la toma de decisiones óptimas para sus intereses.

Visto el reciente texto normativa sobre el concepto genérico de persona vulnerable en su condición de consumidora o usuaria, centrémonos ahora en las personas con discapacidad -que la normativa expuesta introduce en ese concepto amplio de persona vulnerable-.

II. LA DISCAPACIDAD EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: RECORRIDO NECESARIO

Para el desarrollo de la temática, y antes de llegar a la defensa de las personas con discapacidad en su condición de consumidores y usuarios, nos vemos obligados a referirnos a este recorrido normativo absolutamente necesario de la discapacidad en la Organización de las Naciones Unidas³. La primera gran línea de cambio experimentada por el Derecho Humanitario Internacional, tanto universal (ONU, OIT) como regional (Consejo de Europa, Unión Europea), respecto al tratamiento de las personas con discapacidad fue el paso desde una política de regulación particularista (fragmentada) a una política global. Este particularismo aparece especialmente acusado en la meritoria, hasta ese momento, acción de la OIT que, lógicamente, limitó su regulación a través de instrumentos normativos (Convenios)

³ Puede verse también en MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A.: "Integración de las personas con discapacidad", en MONEREO PÉREZ, J. L. y MONEREO ATIENZA, C. (Dir.) et al: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pp. 575 y ss.

y no normativos, pero no por ello carente de vinculatoriedad (Recomendaciones) al ámbito socio-laboral⁴.

Al hilo de lo anterior, como expresión de la dimensión anticipatoria de la política de lucha contra los accidentes de trabajo, se elaboró la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), en la que se establecía que “*el término inválido designa a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar empleo adecuado se hallen realmente reducidas debido a una disminución de su capacidad física o mental*”; por otro lado, en el ámbito de las políticas de empleo, se redactó el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), en la que se entendía “persona inválida” a “*toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida*”.

Desde sus inicios la ONU acogió la atención a los discapacitados, aunque inicialmente no como una política global, sino en el marco de la prohibición de discriminaciones, o en el marco de su protección social vía sistemas de Seguridad Social. En esta segunda línea es la que se plasma en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo artículo 25 se declara el derecho de toda persona “*a los seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”. Y en la línea de instrumentos dirigidos a luchar contra la discriminación hay que destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entraron en vigor en 1966 (aunque no se refiere expresamente a los discapacitados)⁵.

La concreción normativa de estas grandes declaraciones fue escasa y centrada en aspectos muy concretos. Esta misma línea es la que se desarrollaría durante los años siguientes. Llegamos así a la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969. En este texto normativo destaca el artículo 11 que dispone lo siguiente: “*a) La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social y el establecimiento y la mejora de sistemas de servicios y seguros sociales para todas aquellas personas que por enfermedad, invalidez o vejez no puedan ganarse la vida, temporal o permanentemente, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar el debido nivel de vida a estas personas, a sus familias y a quienes estén a su cargo; b) La protección de los derechos de madres y niños; la preocupación por la educación y la salud de los niños; la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y el bienestar de las mujeres, especialmente de las mujeres embarazadas que trabajan y madres de niños de corta edad, así como de las madres cuyos salarios constituyen la única fuente de ingresos para atender a las necesidades de la familia; la concesión a la mujer de permisos y de subsidios por embarazo y maternidad, con derecho a conservar el trabajo y el salario; c) La protección de los derechos y la garantía del bienestar de los niños, ancianos e impedidos; la protección de las personas física o mentalmente desfavorecidas; d) La educación de los jóvenes en los ideales de justicia y paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, y el fomento de esos ideales entre ellos; la promoción de la plena participación de la juventud en el proceso del desarrollo nacional; e) La adopción de medidas de defensa social y la eliminación de condiciones que conducen al crimen y a la delincuencia, en particular a la delincuencia juvenil; f) La garantía de que a todos los individuos, sin discriminación de ninguna clase, se les den a conocer sus derechos y obligaciones*”.

⁴ MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “El cambio de paradigma en el enfoque de los derechos fundamentales en la Convención Internacional sobre derechos de las personas discapacidad de 2006”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 55-106.

⁵ Sobre los derechos de protección social proclamados en el artículo 25 de la DUDH y su plasmación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, véase MONEREO PÉREZ, J. L.: “Derecho a la Seguridad y Asistencia Social” y “Derecho a la Salud”, en Monereo Pérez, J. L. y MONEREO ATIENZA, C. (Dir.): *El Sistema Universal de Derechos Humanos*, Granada, Comares, 2014, pp. 515 y ss., y 595 y ss., respectivamente

y reciban la ayuda necesaria en el ejercicio y protección de sus derechos”; y el artículo 19: “a) La adopción de medidas para proporcionar gratuitamente servicios sanitarios a toda la población y asegurar instalaciones y servicios preventivos y curativos adecuados y servicios médicos de bienestar social accesibles a todos; b) El establecimiento y la promulgación de medidas legislativas y reglamentarias encaminadas a poner en práctica un amplio sistema de planes de seguridad social y servicios de asistencia social, y a mejorar y coordinar los servicios existentes; c) La adopción de medidas y la prestación de servicios de bienestar social a los trabajadores migrantes y a sus familias, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 97 de la Organización Internacional del Trabajo y en otros instrumentos internacionales relativos a los trabajadores migrantes; d) La institución de medidas apropiadas para la rehabilitación de las personas mental o físicamente impedidas, especialmente los niños y los jóvenes, a fin de permitirles en la mayor medida posible, ser miembros útiles de la sociedad -- entre estas medidas deben figurar la provisión de tratamiento y prótesis y otros aparatos técnicos, los servicios de educación, orientación profesional y social, formación y colocación selectiva y la demás ayuda necesaria -- y la creación de condiciones sociales en las que los impedidos no sean objeto de discriminación debida a sus incapacidades”.

Es a partir de la década de los setenta cuando se observa una nueva orientación, al empezar a aceptarse un nuevo enfoque respecto de la discapacidad: el concepto de los derechos humanos de las personas con discapacidad. En este sentido, se proclama por la Asamblea General en su resolución 2856 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971, la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental y pide que se tomen medidas a nivel nacional e internacional a fin de adoptarla como base aceptada y marco de referencia para la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Concretamente se recogen las siguientes proclamaciones: “1. El retrasado mental debe gozar, hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos que los demás seres humanos. 2. El retrasado mental tiene derecho a la atención médica y el tratamiento físico que requiera su caso, así como a la educación, la capacitación, la rehabilitación y la orientación que le permitan desarrollar al máximo su capacidad y sus aptitudes. 3. El retrasado mental tiene derecho a la seguridad económica y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a desempeñar un empleo productivo o alguna otra ocupación útil. 4. De ser posible, el retrasado mental debe residir con su familia o en un hogar que reemplace al propio, y participar en las distintas formas de la vida de la comunidad. El hogar en que viva debe recibir asistencia. En caso de que sea necesario internarlo en un establecimiento especializado, el ambiente y las condiciones de vida dentro de tal institución deberán asemejarse en la mayor medida posible a los de la vida normal. 5. El retrasado mental debe poder contar con la atención de un tutor calificado cuanto esto resulte indispensable para la protección de su persona y sus bienes. 6. El retrasado mental debe ser protegido contra toda explotación y todo abuso o trato degradante. En caso de que sea objeto de una acción judicial, deberá ser sometido a un proceso justo en que se tenga plenamente en cuenta su grado de responsabilidad, atendidas sus facultades mentales. 7. Si algunos retrasados mentales no son capaces, debido a la gravedad de su impedimento, de ejercer efectivamente todos sus derechos, o si se hace necesario limitar o incluso suprimir tales derechos, el procedimiento que se emplee a los fines de esa limitación o supresión deberá entrañar salvaguardas jurídicas que protejan al retrasado mental contra toda forma de abuso. Dicho procedimiento deberá basarse en una evaluación de su capacidad social por expertos calificados. Asimismo, tal limitación o supresión quedará sujeta a revisiones periódicas y reconocerá el derecho de apelación a autoridades superiores”.

Posteriormente, en diciembre de 1975, la Asamblea General aprueba la Declaración de los Derechos de los Impedidos, en la que se afirma que los derechos estipulados deben reconocerse a todas las Personas con Discapacidad, sin distinción ni discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra circunstancia. Concretamente se recoge en ella lo siguiente: “1. El término “impedido” designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las

necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales. 2. El impedido debe gozar de todos los derechos enunciados en la presente Declaración. Deben reconocerse esos derechos a todos los impedidos, sin excepción alguna y sin distinción ni discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, fortuna, nacimiento o cualquier otra circunstancia, tanto si se refiere personalmente al impedido como a su familia. 3. El impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana. El impedido, cualesquiera sean el origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad, lo que supone, en primer lugar, el derecho a disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible. 4. El impedido tiene los mismos derechos civiles y políticos que los demás seres humanos; el párrafo 7 de la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental se aplica a toda posible limitación o supresión de esos derechos para los impedidos mentales. 5. El impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible. 6. El impedido tiene derecho a recibir atención médica, psicológica y funcional, incluidos los aparatos de prótesis y ortopedia; a la readaptación médica y social; a la educación; la formación y a la readaptación profesionales; las ayudas, consejos, servicios de colocación y otros servicios que aseguren el aprovechamiento máximo de sus facultades y aptitudes y aceleren el proceso de su integración o reintegración social. 7. El impedido tiene derecho a la seguridad económica y social y a un nivel de vida decoroso. Tiene derecho, en la medida de sus posibilidades, a obtener y conservar un empleo y a ejercer una ocupación útil, productiva y remunerativa, y a formar parte de organizaciones sindicales. 8. El impedido tiene derecho a que se tengan en cuenta sus necesidades particulares en todas las etapas de la planificación económica y social. 9. El impedido tiene derecho a vivir en el seno de su familia o de un hogar que la sustituya y a participar en todas las actividades sociales, creadoras o recreativas. Ningún impedido podrá ser obligado, en materia de residencia, a un trato distinto del que exija su estado o la mejoría que se le podría aportar. Si fuese indispensable la permanencia del impedido en un establecimiento especializado, el medio y las condiciones de vida en él deberán asemejarse lo más posible a los de la vida normal de las personas de su edad. 10. El impedido debe ser protegido contra toda explotación, toda reglamentación o todo trato discriminatorio, abusivo o degradante. 11. El impedido debe poder contar con el beneficio de una asistencia letrada jurídica competente cuando se compruebe que esa asistencia es indispensable para la protección de su persona y sus bienes. Si fuere objeto de una acción judicial, deberá ser sometido a un procedimiento justo que tenga plenamente en cuenta sus condiciones físicas y mentales. 12. Las organizaciones de impedidos podrán ser consultadas con provecho respecto de todos los asuntos que se relacionen con los derechos humanos y otros derechos de los impedidos. 13. El impedido, su familia y su comunidad deben ser informados plenamente, por todos los medios apropiados, de los derechos enunciados en la presente Declaración”.

Y en 1976 se proclama 1981 Año Internacional de los Impedidos, subrayando que el año se dedicará a la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad y a alentar los estudios y los proyectos de investigación pertinentes destinados a educar a la opinión pública acerca de los derechos de las personas con discapacidad.

En 1982 la Asamblea General aprueba el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad. La política en materia de discapacidad se estructuraba en tres esferas principales: prevención, rehabilitación e igualdad de oportunidades. Para aplicar dicho Programa, el 3 de diciembre de 1982 la Asamblea General formula recomendaciones sobre la aplicación del Programa Mundial, incorporando las recomendaciones del Comité Consultivo del Año Internacional. En esa misma resolución también proclama 1983-1992 Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos (Resolución 37/52).

El propósito del Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad consistía en promover las medidas eficaces para la prevención de la discapacidad y para la rehabilitación y la

realización de los objetivos de “igualdad” y de “plena participación” de las personas con discapacidad en la vida social y en el desarrollo. Esto significa oportunidades iguales a las de toda la población y una participación equitativa en el mejoramiento de las condiciones de vida resultante del desarrollo social y económico. Estos principios debían aplicarse con el mismo alcance y la misma urgencia en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Este propio Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad recogía unos importantes antecedentes que ahora traemos a colación: a causa de deficiencias mentales, físicas o sensoriales hay en el mundo más de 500 millones de personas con discapacidad, a las que se deben reconocer los mismos derechos y brindar iguales oportunidades que a todos los demás seres humanos. Con demasiada frecuencia, estas personas han de vivir en condiciones de desventaja debido a barreras físicas y sociales existentes en la sociedad, que se oponen a su plena participación. El resultado es que millones de niños y adultos del mundo entero arrastran a menudo una existencia marcada por la segregación y degradación.

Continúa el Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad recogiendo que, el análisis de la situación de las personas con discapacidad debe efectuarse dentro del contexto de distintos niveles de desarrollo económico y social y de diferentes culturas. Sin embargo, en todas partes, la responsabilidad fundamental de remediar las condiciones que conducen a la aparición de deficiencias y de hacer frente a las consecuencias de las discapacidades recae en los gobiernos⁶. Esto no reduce la responsabilidad de la sociedad en general, ni de los individuos y organizaciones. Los gobiernos deben ser los primeros en despertar la conciencia de las poblaciones en cuanto a los beneficios que se obtendrían para los individuos y la sociedad con la inclusión de las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida social, económica y política⁷. Los gobiernos deben velar también por las personas que se ven en situación de dependencia debido a discapacidades graves tengan oportunidad de alcanzar niveles de vida iguales a los de sus conciudadanos. Las organizaciones no gubernamentales pueden prestar asistencia a los gobiernos de diversa manera, formulando las necesidades, sugiriendo soluciones adecuadas o proporcionando servicios complementarios a los proporcionados por los gobiernos. La participación de todos los sectores de la población en los recursos financieros y materiales, sin omitir las zonas rurales de los países en desarrollo, podría ser muy importante para las personas con discapacidad, ya que podría traducirse en el aumento de los servicios comunitarios y en la mejora de las oportunidades económicas. Podrían impedirse muchas deficiencias adoptando medidas contra la nutrición deficiente, la contaminación ambiental, la falta de higiene, la atención prenatal y postnatal insuficiente, las enfermedades transmisibles por el agua y los accidentes de toda clase. Mediante la expansión, a nivel mundial en los programas de inmunización, la comunidad internacional podría lograr avances importantes contra las deficiencias causadas por la poliomielitis, el sarampión, el tétanos, la tos convulsiva, la difteria y, en menor grado, la tuberculosis.

En muchos países, los requisitos previos para el logro de las finalidades del programa son el desarrollo económico y social, el suministro de servicios amplios a toda la población en la esfera humanitaria, la redistribución de los recursos y los ingresos económicos y el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Es necesario realizar todos los esfuerzos posibles para impedir guerras que den lugar a devastación, catástrofes y pobreza, hambre, sufrimientos, enfermedades y deficiencias de gran número de personas y, por consiguiente, adoptar medidas a todos los niveles que permitan reforzar la paz y seguridad internacionales, solucionar todas las controversias internacionales por medios pacíficos y eliminar todas las formas de racismo y discriminación racial en países en

⁶ ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “La responsabilidad social universitaria y la discapacidad: una contribución a lo que la universidad tiene que ser «además»”, en *Anales de derecho y discapacidad*, núm. 2, 2017, pp. 107 y ss. ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “Mecanismos de garantía y de protección de los derechos de las personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 1169-1190.

⁷ MÁRQUEZ PRIETO, A. y VILA TIerno, F.: “Derecho a la vida, a la personalidad, integridad, independencia e inclusión”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 189-228.

donde todavía existen. También sería conveniente recomendar a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas que utilicen al máximo sus recursos con fines pacíficos, incluidas la prevención de la discapacidad y la atención a las necesidades de las personas con discapacidad. Todas las formas de asistencia técnica que ayuden a los países en desarrollo a acercarse a estos objetivos pueden apoyar a la ejecución del programa. Con todo el logro de estos objetivos requiere períodos prolongados de esfuerzos, durante los cuales es probable que aumente el número de personas con discapacidad, de no haber medidas correctoras eficaces, las consecuencias de la discapacidad añadirán obstáculos al desarrollo. Por tanto, es esencial que todas las naciones incluyan en sus planes de desarrollo general medidas inmediatas para la prevención de la discapacidad, para la rehabilitación de las personas con deficiencia y para la equiparación de oportunidades.

Y respecto a las definiciones, el Programa de Acción Mundial para las personas con Discapacidad se refiere a las mismas de la siguiente manera:

La Organización Mundial de la Salud, en el contexto de la experiencia en materia de salud⁸, establece la distinción siguiente entre deficiencia, discapacidad y minusvalía. “Deficiencia” es *“toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica”*. “Discapacidad” es *“toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano”*. “Minusvalía” consiste en *“una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de la edad, sexo y factores sociales y culturales)”*.

La minusvalía está, por consiguiente, en función de la relación de las personas con discapacidad y su ambiente: *“ocurre cuando dichas personas se enfrentan a barreras culturales, físicas o sociales que les impiden el acceso a los diversos sistemas de la sociedad que están a disposición de los demás ciudadanos. La minusvalía es, por lo tanto, la pérdida o la limitación de las oportunidades de participar en la vida de la comunidad en igualdad con los demás”*.

Las personas con discapacidad no forman un grupo homogéneo. Por ejemplo, las personas con enfermedades o deficiencias mentales, visuales, auditivas o del habla, las que tiene movilidad restringida o las llamadas “deficiencias médicas”: *“todas ellas se enfrentan a barreras diferentes, de índole diferente y que han de superarse de maneras diferentes”*.

Las medidas de acción pertinentes propuestas en el Programa de Acción Mundial se definen como de prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades. “Prevención” significa la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzcan deficiencias físicas, mentales y sensoriales (prevención primaria) o a impedir que las deficiencias, cuando se han producido, tengan consecuencias físicas, psicológicas y sociales negativas. La “rehabilitación” es un proceso de duración limitada y con un objetivo definido, encaminado a permitir que una persona con deficiencia alcance un nivel físico, mental y/o social funcional óptimo, proporcionándole así los medios de modificar su propia vida. Puede comprender medidas encaminadas a compensar la pérdida de una función o una limitación funcional (por ejemplo, ayudas técnicas) y otras medidas encaminadas a facilitar ajustes o reajustes sociales. “Equiparación de oportunidades” significa el proceso mediante el cual el sistema general de la sociedad tal como el medio físico y cultural, la vivienda y el transporte, los servicios sociales y sanitarios, las oportunidades de educación y trabajo, la vida cultural y social, incluidas las instalaciones deportivas y de recreo se hace accesible para todos.

Con el avance de los años, nos situamos ahora en 1992, que, con ocasión de la finalización del Decenio de la ONU para los Impedidos, la Asamblea General proclamó el día 3 de diciembre Día

⁸ MORENO VIDA, M^a. N.: “Protección de la salud y atención integral a las personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 997-1040.

Internacional de las Personas con Discapacidad. Desde entonces, cada 3 de diciembre gira sobre un tema especialmente sensible para las personas discapacitadas:

- 2021: “Liderazgo y participación de las personas con discapacidad en la construcción de un mundo postcovid inclusivo, accesible y sostenible”.
- 2020: “Reconstruir mejor: hacia un mundo inclusivo, accesible y sostenible después del COVID-19 por, para y con las personas con discapacidad”.
- 2019: “Participación y el liderazgo de las personas con discapacidad: Agenda de Desarrollo 2030”.
- 2018: “Empoderar a las personas con discapacidad y garantizar su integración e igualdad”.
- 2017: “Transformación hacia una sociedad sostenible y resiliente para todos”.
- 2015: “La inclusión importa: acceso y empoderamiento para personas con todo tipo de capacidad”.
- 2014: “El desarrollo sostenible: la promesa de la tecnología”.
- 2013: “Romper las barreras, abrir las puertas: por una sociedad inclusiva para todos”.
- 2012: “Eliminar las barreras para crear una sociedad incluyente y accesible a todos”.
- 2011: “Juntos en pro de un mundo mejor para todos, que comprenda la participación de las personas con discapacidad en el desarrollo”.
- 2010: “Mantener la promesa: incorporación de la discapacidad en los objetivos de desarrollo del Milenio hacia 2015 y más allá”.
- 2009: “Por unos Objetivos de Desarrollo del Milenio inclusivos: empoderamiento de las personas con discapacidad y sus comunidades en todo el mundo”.
- 2008: “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad: dignidad y justicia para todos”.
- 2007: “Trabajo decente para las personas con discapacidad”.
- 2006: “Accesibilidad electrónica”.
- 2005: “Los derechos de las personas con discapacidad: acción para el desarrollo”.
- 2004: “Nada que nos afecte sin contar con nosotros”.
- 2003: “Nuestra propia voz”.
- 2002: “Vida independiente y medios de vida sostenibles”.
- 2001: “Participación e igualdad plenas: necesidad de nuevos métodos para evaluar los progresos y los resultados”.
- 2000: “Las tecnologías de la información al alcance de todos”.
- 1999: “Accesibilidad para todos en el nuevo milenio”.
- 1998: “Arte, cultura y vida independiente”.
- 1997: “Arte, deporte y discapacidad”.

En la década de los noventa se celebraron cinco conferencias mundiales de las Naciones Unidas en las que se destaca la necesidad de una “sociedad para todos”, promoviendo la participación de todos los ciudadanos, incluidas las personas con discapacidad, en todas las esferas de la sociedad.

En 1993 la Asamblea General aprobó las “Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad” (las Normas Uniformes). Mediante las Normas Uniformes se trató de lograr que *“las niñas y niños, los hombres y las mujeres con discapacidad, como miembros de sus sociedades, puedan ejercer los mismos derechos y obligaciones que los demás”*, y exigió que los Estados eliminaran los obstáculos a la participación en la sociedad, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad. Las Normas Uniformes fueron el instrumento principal de las Naciones Unidas por el que se rigió la actuación de los Estados en relación con los derechos humanos y la discapacidad, y constituyó un punto de referencia importante para determinar las obligaciones de los Estados con arreglo a los instrumentos vigentes relativos a los derechos humanos. Numerosos países han basado su legislación nacional en las Normas Uniformes. Si bien un Relator Especial observa la aplicación de las Normas Uniformes al nivel nacional, éstas no son de cumplimiento obligatorio. Los 22 artículos de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de las Naciones Unidas se estructuran en 4 capítulos (requisitos para la igualdad de participación; esferas previstas para la igualdad de participación; medidas de ejecución; y mecanismo de supervisión) y abarcan todos los aspectos sociales y económicos de la vida de las personas con discapacidad.

Dentro de los antecedentes de las Normas Uniformes se establece que, en todas partes del mundo y en todos los niveles de cada sociedad hay personas con discapacidad. El número total de personas con discapacidad en el mundo es grande y va en aumento. Tanto las causas como las consecuencias de la discapacidad varían en todo el mundo. Esas variaciones son resultado de las diferentes circunstancias socioeconómicas y de las distintas disposiciones que los Estados adoptan en favor del bienestar de sus ciudadanos. La actual política en materia de discapacidad es el resultado de la evolución registrada a lo largo de los 200 últimos años. En muchos aspectos refleja las condiciones generales de vida y las políticas sociales y económicas seguidas en épocas diferentes. No obstante, en lo que respecta a la discapacidad, también hay muchas circunstancias concretas que han influido en las condiciones de vida de las personas que la padecen: la ignorancia, el abandono, la superstición y el miedo son factores sociales que a lo largo de toda la historia han aislado a las personas con discapacidad y han retrasado su desarrollo. Con el tiempo, la política en materia de discapacidad pasó de la prestación de cuidados elementales en instituciones a la educación de los niños con discapacidad y a la rehabilitación de las personas que sufrieron discapacidad durante su vida adulta. Gracias a la educación y a la rehabilitación, esas personas se han vuelto cada vez más activas y se han convertido en una fuerza motriz en la promoción constante de la política en materia de discapacidad. Se han creado organizaciones de personas con discapacidad, integradas también por sus familiares y defensores, que han tratado de lograr mejores condiciones de vida para ellas. Después de la segunda guerra mundial, se introdujeron los conceptos de integración y normalización que reflejaban un conocimiento cada vez mayor de las capacidades de esas personas. Hacia fines del decenio de 1960, las organizaciones de personas con discapacidad que funcionaban en algunos países empezaron a formular un nuevo concepto de la discapacidad. En él se reflejaba la estrecha relación existente entre las limitaciones que experimentaban esas personas, el diseño y la estructura de su entorno y la actitud de la población en general. Al mismo tiempo, se pusieron cada vez más de relieve los problemas de la discapacidad en los países en desarrollo. Según las estimaciones, en algunos de ellos el porcentaje de la población que sufría discapacidades era muy elevado y, en su mayor parte, esas personas eran sumamente pobres.

Respecto a la finalidad y contenido de las Normas Uniformes, aunque las mismas no son de cumplimiento obligatorio, estas normas pueden convertirse en normas internacionales consuetudinarias cuando las aplique un gran número de Estados con la intención de respetar una norma de derecho internacional. Llevan implícito el firme compromiso moral y político de los Estados de adoptar medidas para lograr la igualdad de oportunidades. Se señalan importantes principios de responsabilidad, acción y cooperación. Se destacan esferas de importancia decisiva para la calidad de vida y para el logro de la plena participación y la igualdad. Estas Normas constituyen un instrumento

normativo y de acción para personas con discapacidad y para sus organizaciones. También sientan las bases para la cooperación técnica y económica entre los Estados, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. La finalidad de estas normas es garantizar que niñas y niños, mujeres y hombres con discapacidad⁹, en su calidad de miembros de sus respectivas sociedades, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás. En todas las sociedades del mundo hay todavía obstáculos que impiden que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos y libertades y dificultan su plena participación en las actividades de sus respectivas sociedades. Es responsabilidad de los Estados adoptar medidas adecuadas para eliminar esos obstáculos. Las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan deben desempeñar una función activa como copartícipes en ese proceso. El logro de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad constituye una contribución fundamental al esfuerzo general y mundial de movilización de los recursos humanos. Tal vez sea necesario prestar especial atención a grupos tales como las mujeres, los niños, los ancianos, los pobres, los trabajadores migratorios, las personas con dos o más discapacidades, las poblaciones autóctonas y las minorías étnicas. Además, existe un gran número de refugiados con discapacidad que tienen necesidades especiales, a las cuales debe prestarse atención.

Y es en el siglo XXI cuando hay un verdadero salto cualitativo, con la gestación y posterior aprobación en 2006 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada, junto a su Protocolo Facultativo, el 13 de diciembre de 2006). Se aprobaron el 13 de diciembre de 2006, y ambos instrumentos quedaron abiertos a la firma el 30 de marzo de 2007. Se obtuvieron 82 firmas de la Convención y 44 del Protocolo Facultativo, así como una ratificación de la Convención. Nunca una convención de las Naciones Unidas había reunido un número tan elevado de signatarios en el día de su apertura a la firma. Se trata del primer instrumento amplio de derechos humanos del siglo XXI y la primera convención de derechos humanos que se abre a la firma de las organizaciones regionales de integración. Señala un “cambio paradigmático” de las actitudes y enfoques respecto de las personas con discapacidad.

III. UN RECORRIDO GENERAL Y DE PROXIMIDAD SOBRE EL ELENCO NORMATIVO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El anhelo de una vida plena y la necesidad de realización personal mueven a todas las personas, pero esas aspiraciones no pueden ser satisfechas si se hallan restringidos o ignorados los derechos a la libertad, la igualdad y la dignidad. Sin embargo, algo tan común y cotidiano se vuelve oscuro y el día a día de las personas con discapacidad, quienes, a pesar de los innegables progresos sociales alcanzados, ven limitados esos derechos en el acceso o uso de entornos, procesos o servicios que o bien no han sido concebidos teniendo en cuenta sus necesidades específicas o bien se revelan expresamente restrictivos a su participación en ellos¹⁰.

Existe, pues, un variado y profuso conjunto de impedimentos que privan a las personas con discapacidad del pleno ejercicio de sus derechos y los efectos de estos obstáculos se materializan en una situación de exclusión social, que debe ser inexcusablemente abordada por los poderes públicos.

Localizamos una serie de textos normativos específicos que hacen referencia a la situación de las personas con discapacidad: normas legítimas y con fines honestos que, en ocasiones, son

⁹ FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: “Igualdad y discapacidad. Especial atención a la mujer y a la infancia. Respeto a la privacidad del hogar y de la familia”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 229-272.

¹⁰ MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “El cambio de paradigma en el enfoque de los derechos fundamentales en la Convención Internacional sobre derechos de las personas discapacidad de 2006”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 55-106.

insuficientes¹¹. En este sentido, son varios los textos normativos a los que tenemos que referirnos. A nivel internacional (entre otros muchos textos a los que nos referiremos más adelante): sin ninguna duda, debe destacarse el texto al que ya nos hemos referido, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Instrumento de ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.

A nivel nacional (entre otros textos relevantes): la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas; la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 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. En sentido de consumidores y usuarios destaca el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; y, a nivel autonómico, la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

El impulso de las medidas que promuevan la igualdad de oportunidades suprimiendo los inconvenientes que se oponen a la presencia integral de las personas con discapacidad, como bien es sabido, concierne a todos los ciudadanos, organizaciones y entidades; sin embargo, y antes que todos los demás, es el propio legislador el que tiene la obligación de recoger las necesidades detectadas y proponer las soluciones y las líneas generales de acción más adecuadas.

En efecto, es muy necesario que el marco normativo y las acciones públicas en materia de discapacidad intervengan en la organización social y en sus expresiones materiales o relacionales que con sus estructuras y actuaciones segregadoras, pueden postergar o apartar a las personas con discapacidad de la vida social ordinaria, todo ello con el objetivo último de que éstas puedan ser partícipes, como sujetos activos titulares de derechos, de una vida en iguales condiciones que el resto de los ciudadanos.

En España, en un primer momento, podíamos localizar la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad, que fue la primera ley aprobada dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias, en el marco del grupo normativo formado por los artículos 9.2, 10.1, 14 y 49 de la Constitución (y entonces en obligada conexión e interpretación sistemática *ex constitutione* con los artículos 10.2 y 93 a 96 del Texto Constitucional)¹², y que vino a suponer un relevante avance para la época. Esta ley venía a participar de la idea de que el amparo especial y las medidas de equiparación para garantizar los derechos de las personas con discapacidad debían sustentarse en apoyos complementarios, ayudas técnicas y servicios especializados que les permitieran llevar una vida normal en su entorno. Así, la citada ley, venía a establecer un sistema de prestaciones económicas y servicios, medidas de integración laboral,

¹¹ OLARTE ENCABO, S.: “Protección jurídica de la discapacidad y sus fuentes reguladoras”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 107-134.

¹² Véase MONEREO PÉREZ, J. L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019, espec., pp. 118 y ss.

de accesibilidad y subsidios económicos, y una serie de principios que posteriormente se incorporaron a las leyes de sanidad, educación y empleo¹³.

Posteriormente, localizamos la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que vino a suponer un renovado impulso a las políticas de equiparación de las personas con discapacidad, centrándose especialmente en dos estrategias de intervención: la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal. Esta ley preveía el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones que se hizo realidad con la aprobación de la 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.

Asimismo, y aunque no es objeto de la tarea de refundición de esta norma, es necesario destacar en la configuración del marco legislativo de los derechos de las personas con discapacidad, la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, que reconoce el derecho de libre opción de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas, y a los distintos medios de apoyo a la comunicación oral, lo que constituye un factor esencial para su inclusión social.

Imprescindible es hacer referencia a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. La Convención supuso la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, de modo que considera a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y los poderes públicos están obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo.

Nos encontramos así ante un fuerte elenco de normas que había venido creando un marco normativo de referencia en el modelo social de las personas con discapacidad. Pero quedaba pendiente una labor de refundición, regularizando, aclarando y armonizando algunas de las leyes citadas, que es mandato de la disposición final segunda de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, en la redacción dada por la disposición final quinta de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, lo que resultaba muy necesario dadas las modificaciones que se habían experimentado en estos años, así como el sustancial cambio del marco normativo de los derechos de las personas con discapacidad. Y esta tarea fue culminado por 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, que tuvo como referente principal a la ya mencionada Convención Internacional.

En este 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, además de revisarse los principios que informan la ley conforme a lo previsto en la Convención, en su estructura se localiza un título específico a determinados derechos de las personas con discapacidad; asimismo, se reconoce expresamente que el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad se realizará de acuerdo con el principio de libertad en la toma de decisiones.

¹³ *Vid.* Preámbulo del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

IV. LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE 2006

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que ha sido ratificada, junto con su Protocolo Facultativo, en 2007 por España, y entró en vigor el 3 de mayo de 2008, vino a impulsar un cambio de paradigma en las políticas sobre discapacidad, pasando desde el enfoque asistencial al de garantía de derechos¹⁴.

La Convención ha supuesto la consagración del enfoque de derechos de las personas con discapacidad, de modo que considera a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos, estando los poderes públicos obligados a garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo. De acuerdo con ello, esta ley reconoce a las personas con discapacidad los mismos derechos que tiene el resto de la población y reorienta las actuaciones públicas, desde un modelo biosanitario y rehabilitador, centrado en la enfermedad o en las deficiencias, a un modelo social basado en las capacidades y en la interacción con el entorno y la participación real y efectiva en todos los asuntos que les son propios. La ley también promueve el respeto a la diversidad desde el reconocimiento del valor de las personas con capacidades o funcionalidades diferentes a las de la mayoría. Esta orientación implica un cambio fundamental de las políticas públicas, que han de dirigir sus objetivos a lograr la accesibilidad universal¹⁵, proporcionando los apoyos necesarios para alcanzarla con criterios de equidad y sostenibilidad a fin de avanzar hacia la vida independiente y hacia una sociedad plenamente inclusiva.

Debe partirse del reconocimiento de la discapacidad como un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Se avanza así hacia la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso. Además, es evidente que, pese a los diversos instrumentos y actividades que pudieran localizarse, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo. Se encuentra así la citada convención internacional que viene a ampliar e integrar a las personas con discapacidad con el objetivo de promover y proteger los derechos y la dignidad de estas personas contribuyendo significativamente a paliar la profunda desventaja social que padecen y a promover su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil¹⁶, político, económico, social y cultural, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

En este sentido, haciendo referencia a los preceptos más importantes que después relacionaremos con la normativa española y, más concretamente, con el ámbito laboral, nos encontramos con un propósito muy noble por parte de la Convención: *“promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”*. Asimismo, dentro de personas con discapacidad, se *“incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales,*

¹⁴ ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “Hacia la actualización del Derecho civil conforme a la Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Apuntes para su reforma”, en AA. VV.: *Protección civil y penal de los menores y de las personas mayores vulnerables en España*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, pp. 165 y ss. ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (Dir. Congr.) y ÁLVAREZ RAMÍREZ, G. E.: *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; de los Derechos a los Hechos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

¹⁵ PERÁN QUESADA, S.: “Accesibilidad integral y no discriminación, movilidad, transporte y acceso a productos, servicios, información, medios de comunicación y tecnologías”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 325-340.

¹⁶ GARCÍA GARNICA, M^a. C.: “La protección jurídico-civil de las personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 1139-1168.

intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (artículo 1 de la Convención).

Desde la perspectiva que nos interesa, hay una serie de conceptos que deben ser traídos a colación puesto que, en un momento posterior de este texto, nos referiremos a ellos más detenidamente. Así, por ejemplo, por discriminación por motivos de discapacidad *“se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”*. Y por ajustes razonables se *“entenderán 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”* (artículo 2 de la Convención).

En este sentido, son principios de la Convención los siguientes: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) La no discriminación; c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; e) La igualdad de oportunidades; f) La accesibilidad; g) La igualdad entre el hombre y la mujer; h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad¹⁷.

En plena vinculación con el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad, los Estados Parte se comprometen a cumplir con las siguientes obligaciones generales (artículo 4 de la Convención): a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad; d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella; e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad; f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices; g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible; h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo; i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos

¹⁷ LÓPEZ INSUA, B. M.: “La inclusión social de las personas con discapacidad desde un enfoque de derechos, principios de justicia y obligaciones generales”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 135-188.

reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

Importante es hacer referencia a la igualdad y a la no discriminación reconocida en la Convención¹⁸. Al hilo de lo anterior, los Estados Parte reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna. Es por ello que los Estados Parte prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Parte adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables. Asimismo, no se considerarán discriminatorias las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

Por último, en plena vinculación con la materia laboral, esta Convención reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, lo que incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Parte salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas: a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables; b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos; c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás; d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua; e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo; f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias; g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público; h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas; i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo; j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto; k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad. Por último, los Estados Parte asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.

Vista la normativa más importante referida al colectivo de personas con discapacidad, analicemos después una serie de cuestiones en plena vinculación con la condición de consumidores y usuarios de las personas con discapacidad.

¹⁸ MONEREO ATIENZA, C.: “Principio de no discriminación (Artículo 21)”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012, pp. 463 y ss.

V. LA DEFENSA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SU CONDICIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS A NIVEL NACIONAL

Debe partirse del artículo 49 CE: *“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”*. Siendo 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, el que establece (artículo 1) la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.

El consumidor y usuario es la persona física o jurídica que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. Esto es, que interviene en las relaciones de consumo con fines privados, contratando bienes y servicios como destinatario final, sin incorporarlos, ni directa, ni indirectamente, en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros.

Por tanto, cuando se tiene la condición legal de consumidor, será de aplicación el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, TRLGDCyU), así como el resto de normativa especial de protección frente a las personas consumidoras (muchas de ellas elaboradas por las Comunidades Autónomas).

El concepto de consumidor y usuario y de persona consumidora vulnerable queda recogido en el TRLGDCyU. A efectos de esta ley, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Igualmente, también son considerados consumidores a efectos de esta norma, las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial. Pero, adentrándonos más en la materia, de conformidad con el TRLGDCyU, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad. Por tanto, si la persona consumidora presenta algún tipo de vulnerabilidad, los derechos que se les reconoce como consumidor y usuario quedarán incrementados de conformidad con el artículo 3.2 en plena vinculación con el artículo 8.2 del TRLGDCyU.

Asimismo, el artículo 10 del TRLGDCyU confirma la irrenunciabilidad de los derechos reconocidos al consumidor y usuario cuando establece que *“la renuncia previa a los derechos que esta norma reconoce a los consumidores y usuarios es nula, siendo, asimismo, nulos los actos realizados en fraude de ley de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Código Civil”*.

En plena vinculación con lo dicho, el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social viene a definir a la “discapacidad” como aquella situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y

cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Lo que tiene que ponerse en plena vinculación con el artículo 8 TRLGDCyU cuando se refiere a los derechos básicos de los consumidores y usuarios (de todas las personas, con o sin discapacidad): *“1. Son derechos básicos de los consumidores y usuarios y de las personas consumidoras vulnerables: a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad. b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular frente a las prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos. c) La indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos. d) La información correcta sobre los diferentes bienes o servicios en formatos que garanticen su accesibilidad y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute, así como la toma de decisiones óptimas para sus intereses. e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, a través de las asociaciones, agrupaciones, federaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas. f) La protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial en relación con las personas consumidoras vulnerables”*. Sin embargo, el precepto -en su apartado segundo- recoge expresamente que *“los derechos de las personas consumidoras vulnerables gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso. Los poderes públicos promocionarán políticas y actuaciones tendentes a garantizar sus derechos en condiciones de igualdad, con arreglo a la concreta situación de vulnerabilidad en la que se encuentren, tratando de evitar, en cualquier caso, trámites que puedan dificultar el ejercicio de los mismos”*.

Lógicamente, a los anteriores derechos como consumidores y usuarios, cuando nos encontramos ante personas con discapacidad debe tenerse en cuenta los principios generales recogidos en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad: *“los principios de la presente Convención serán: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; b) La no discriminación; c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; e) La igualdad de oportunidades; f) La accesibilidad; g) La igualdad entre el hombre y la mujer; h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad”*.

De estos principios destaca el de la no discriminación, el de participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad, el del respeto por la diferencia y la aceptación de personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humana, el derecho a la igualdad de oportunidades y el de accesibilidad. Además, téngase en cuenta que cuando se actúa como consumidor, se tiene derecho a recibir, de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz, suficiente y accesible sobre las características de los bienes y servicios, debiéndose cumplir con los citados principios generales, especialmente el de accesibilidad universal -siendo este uno de los principales obstáculos y tarea pendiente de los organismos y administraciones públicas-.

VI. LA DEFENSA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN SU CONDICIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN ANDALUCÍA

Por otro lado, a nivel autonómico, localizamos la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. Su objeto no es otro que la defensa y protección de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 51.1 y 2 de la Constitución Española y del ejercicio de la

competencia exclusiva que el artículo 18.1.6.^a del Estatuto de Autonomía para Andalucía confiere a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

De este modo, se define al consumidor y usuario como aquella persona física o jurídica que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final bienes o servicios. No tienen esta consideración las personas físicas o jurídicas que, sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios con el fin de integrarlos en la organización o ejercicio de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios, incluidos los públicos.

Entendiéndose por destinatarios finales a aquellas personas físicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios cuya exclusiva finalidad sea el uso o disfrute personal, familiar o doméstico. O a las personas jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios destinados de forma desinteresada, gratuita o sin ánimo de lucro a sus trabajadores, socios o miembros o para ellas mismas¹⁹.

Entendiéndose por bienes o servicios cualquier producto, actividad o función, utilizadas por los consumidores, independientemente del carácter individual o social, público o privado, de quienes los produzcan, suministren o los presten.

Como derechos de los consumidores y usuarios se localizan los siguientes: 1. La efectiva protección frente a las actuaciones que por acción u omisión ocasionen riesgos o daños que puedan afectar a la salud, al medio ambiente, o a la seguridad de los consumidores. 2. La protección, reconocimiento y realización de sus legítimos intereses económicos y sociales. 3. La indemnización y reparación efectiva de daños y perjuicios producidos en los bienes, derechos o intereses. 4. La constitución de organizaciones y asociaciones de consumidores a través de las cuales ejercerán: a) La participación en las actividades de las instituciones públicas andaluzas que directamente les afecten. b) La audiencia en consulta para la elaboración de las disposiciones de carácter general que puedan interesarles o afectarles. c) La representación de los derechos e intereses reconocidos y protegidos en esta Ley. 5. La información veraz, suficiente, comprensible, inequívoca y racional sobre las operaciones y sobre los bienes y servicios susceptibles de uso y consumo, de acuerdo con la normativa vigente. 6. La educación y formación en relación con todas las materias que puedan afectarles como consumidores. 7. La especial protección en aquellas situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en que puedan encontrarse individual o colectivamente.

Frente a esa especial protección en aquellas situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en que puedan encontrarse individual o colectivamente los sujetos afectados, la propia ley establece una serie de medidas y actuaciones (aunque no estamos muy de acuerdo con el término de situación de inferioridad en plena vinculación con la discapacidad). Así, por ejemplo, se localizan medidas de vigilancia especial para los sujetos con discapacidad como, por ejemplo, la accesibilidad arquitectónica, urbanística, en el transporte y en la comunicación de las personas con discapacidad (artículo 9.g).

O actuaciones frente a situaciones de inferioridad: en este sentido, recoge la normativa que los órganos de defensa del consumidor promoverán las medidas adecuadas para remediar las situaciones de desventaja de los consumidores en el mercado, por razón de edad, discapacidad, deficiencias de formación, desigualdad con las empresas, lugar de residencia o cualquier otra análoga (artículo 36).

¹⁹ GUINDO MORALES, S.: “Configuración y régimen jurídico del despido objetivo de los trabajadores con discapacidad: referencia a la relación laboral de carácter especial de los trabajadores con discapacidad que trabajen en los centros especiales de empleo”, en *Anales de derecho y discapacidad*, núm. 5, 2020, pp. 145-164. GUINDO MORALES, S.: “Particularidades en las vicisitudes de la relación laboral”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 629-660. MONEREO PÉREZ, J. L. y GUINDO MORALES, S.: “Extinción contractual y discapacidad. Soluciones jurídicas como alternativa a la extinción de la relación laboral por incapacidad sobrevenida”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 661-712.

Agravando la calificación de la infracción, en el capítulo referido al régimen sancionador, de grave a muy grave cuando se explota la situación de inferioridad (entre las que incluye a los discapacitados -reiteramos, terminología desafortunada a nuestro juicio-). *“las infracciones calificadas como graves, de acuerdo con los apartados anteriores, tendrán la calificación de muy graves cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: b) Haberse realizado explotando la especial situación de inferioridad o indefensión de determinados consumidores o grupos de ellos, como inmigrantes, menores, personas mayores o discapacitadas”*.

VII. UN COMPROMISO EUROPEO PARA LUCHAR CONTRA LAS BARRERAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Llegamos así a uno de los textos normativos más recientes respecto a la discapacidad. En este sentido, la Unión Europea y sus Estados miembros tienen un mandato muy sólido para mejorar la situación social y económica de las personas con discapacidad, lo que se deriva de las siguientes regulaciones normativas:

De conformidad con el artículo 1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“la Carta”), *“la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida”*. El artículo 26 establece que *“la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”*. Asimismo, el artículo 21 prohíbe toda discriminación por razón de discapacidad²⁰.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) estipula que la Unión, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, tratará de luchar contra toda discriminación por razón de discapacidad (artículo 10) y que podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivo de discapacidad (artículo 19).

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas (“la Convención”), primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en el ámbito de los derechos humanos del que son Partes la Unión Europea y sus Estados miembros, exige a los Estados Parte que protejan y salvaguarden todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad. De conformidad a la Convención, entre las personas con discapacidad se encuentran aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

En este sentido, como antecedentes de esta época reciente, una de cada seis personas de la Unión Europea (UE) tiene una discapacidad entre leve y grave, lo que suma unos 80 millones de personas que, con frecuencia, no pueden participar plenamente en la sociedad y la economía a causa de barreras físicas y de la actitud del resto de la sociedad. A ello se le une que las personas con discapacidad registran un índice de pobreza un 70% superior a la media, en parte por tener un menor acceso al empleo. Más de un tercio de las personas mayores de setenta y cinco años sufre algún tipo de discapacidad que restringe en cierta medida sus posibilidades, y más del 20% tienen capacidades muy limitadas. Además, es previsible que estas cifras aumenten por el envejecimiento de la población de la Unión Europea.

Por ello, la Comisión colaborará con los Estados miembros para luchar contra los obstáculos que impiden tener una Europa sin barreras, suscribiendo Resoluciones recientes a este respecto del Parlamento Europeo y del Consejo. Esta Estrategia proporciona un marco de acción a escala europea y nacional para abordar las distintas situaciones de hombres, mujeres y niños con discapacidad.

²⁰ Para mayor abundamiento, *vid.* ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: *Legislación Sobre Discapacidad*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005, *passim*.

Lo cierto es que es esencial que las personas con discapacidad participen plenamente en la vida económica y social para que tenga éxito la Estrategia Europa en su empeño de generar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Construir una sociedad que incluya a todos también sirve para ofrecer oportunidades de mercado y promover la innovación.

Los marcos político y regulatorio no reflejan adecuadamente las necesidades de las personas con discapacidad, como tampoco es el caso de los desarrollos de productos y servicios. Muchos productos y servicios, y buena parte del entorno construido, no son lo suficientemente accesibles. La crisis económica ha repercutido negativamente en la situación de las personas con discapacidad, de manera que es aún más imperativo actuar. Por todo ello, esta Estrategia pretende mejorar las vidas de estas personas y aportar mayores beneficios a la sociedad y la economía sin imponer una burocracia innecesaria a la industria y las administraciones.

Como bien establece este texto normativo, el objetivo general de esta Estrategia es capacitar a las personas con discapacidad para que puedan disfrutar de todos sus derechos y beneficiarse plenamente de una participación en la economía y la sociedad europeas, especialmente a través del mercado único. Lograr este objetivo y asegurar una puesta en práctica efectiva de la Convención en toda la Unión Europea exige coherencia. La Estrategia identifica medidas a escala de la Unión Europea complementarias a actuaciones nacionales y determina los mecanismos necesarios para aplicar la Convención en la Unión, sin olvidar las propias instituciones de la propia Unión Europea. También expone el apoyo que se necesita para la financiación, la investigación, la sensibilización, la recopilación de datos y la elaboración de estadísticas. La Estrategia se centra en la supresión de barreras. La Comisión ha identificado ocho ámbitos primordiales de actuación: accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior. Se determinan así medidas clave respecto a cada ámbito, con el objetivo principal para la Unión Europea destacado en un recuadro. Estos ámbitos se eligieron por su potencial para contribuir a los objetivos generales de la Estrategia y la Convención, así como a partir de los documentos políticos en esta materia de las instituciones de la Unión Europea y del Consejo de Europa, los resultados del Plan de Acción de la Unión Europea en materia de discapacidad (2003-2010) y una consulta de los Estados miembros, las partes interesadas y el público en general.

Dicho lo anterior, hagamos ahora referencia al ámbito de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020:

1. Accesibilidad. De conformidad con la Estrategia, por “accesibilidad” se entiende el acceso de las personas con discapacidad, en las mismas condiciones que el resto de la población, al entorno físico, al transporte, a las tecnologías y los sistemas de la información y las comunicaciones (TIC), y a otras instalaciones y servicios. Como bien se establece, todavía hay barreras importantes en todos estos ámbitos. Trae la propia Estrategia una serie de ejemplo: de media, en la Unión Europea, solo el 5 % de los sitios web públicos se ajustan completamente a las normas de accesibilidad de internet, si bien un porcentaje más alto es parcialmente accesible; igualmente, muchas cadenas de televisión facilitan un número todavía muy reducido de programas subtítulos o que ofrezcan descripciones auditivas. La accesibilidad es una condición previa a la participación en la sociedad y en la economía, y la Unión Europea tiene un largo camino que recorrer para conseguirla. La Comisión propone utilizar instrumentos legislativos y de otro tipo, como la normalización, para optimizar la accesibilidad al entorno construido, el transporte y las TIC, en consonancia con las iniciativas emblemáticas de la “Agenda digital” y la “Unión por la innovación”. Partiendo de los principios de una regulación más inteligente, la Comisión debe estudiar los beneficios de adoptar medidas legislativas que garanticen la accesibilidad de los productos y los servicios, incluidas las medidas encaminadas a intensificar el recurso a la contratación pública. Asimismo, debe fomentarse la incorporación de la accesibilidad y el diseño para todos en los planes de estudios educativos y de formación profesional de las profesiones pertinentes, así como potenciar un mercado de la Unión Europea para tecnologías de

apoyo. En definitiva, la intervención de la Unión Europea apoyará y complementará actividades nacionales destinadas a poner en práctica la accesibilidad y eliminar las barreras actuales, y a mejorar la disponibilidad y la variedad de tecnologías de apoyo.

2. Participación. Persisten múltiples obstáculos que impiden que las personas con discapacidad puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales (en especial sus derechos como ciudadanos de la Unión) y que limitan su participación en la sociedad en las mismas condiciones que otras personas. Estos derechos incluyen el derecho a la libre circulación, a elegir dónde y cómo se quiere vivir, y a tener pleno acceso a las actividades culturales, recreativas y deportivas. Al respecto, la propia Estrategia pone como ejemplo, el de una persona con una discapacidad reconocida que se traslada a otro país de la Unión Europea, pues esta puede perder su acceso a prestaciones nacionales como la posibilidad de utilizar el transporte público de forma gratuita o a precios reducidos. Es por ello que la propia Estrategia recoge que se estudiar la superación de los obstáculos al ejercicio de los derechos como personas, consumidores, estudiantes o actores económicos y políticos; abordar los problemas relacionados con la movilidad interna en la Unión Europea, así como facilitar y promover el uso de un modelo europeo de tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad; asimismo, también se debe promover la transición de una asistencia institucional a una asistencia de carácter local mediante el uso de los Fondos Estructurales y del Fondo de Desarrollo Rural para respaldar la evolución de los servicios de asistencia locales y sensibilizar sobre la situación de personas con discapacidad alojadas en centros residenciales, especialmente los niños y las personas mayores; mejorar la accesibilidad de organizaciones, actividades, actos, instalaciones, bienes y servicios, comprendidos los de tipo audiovisual, en los campos del deporte, el ocio, la cultura y la diversión; promover la participación en actos deportivos y la organización de actos específicos para las personas con discapacidad; estudiar maneras de facilitar el uso del lenguaje de los signos y del alfabeto Braille en los contactos con las instituciones de la Unión Europea; abordar la accesibilidad al voto para facilitar el ejercicio de los derechos electorales que asisten a los ciudadanos de la Unión Europea; promover la transferencia transfronteriza de obras protegidas por derechos de autor en un formato accesible; intensificar el uso de las excepciones que admite la Directiva sobre derechos de autor.

Por todo lo anterior, también se recoge que la actuación de la Unión Europea apoyará actividades nacionales destinadas a: lograr la transición de una asistencia institucional a una asistencia de carácter local, también mediante la utilización de los Fondos Estructurales y el Fondo de Desarrollo Rural, a efectos de la formación de recursos humanos y la adaptación de las infraestructuras sociales, el desarrollo de sistemas de financiación para ayudas personalizadas, la promoción de condiciones laborales adecuadas para los cuidadores profesionales y el apoyo a las familias y a los cuidadores no profesionales; facilitar la accesibilidad de organizaciones y actividades en los campos del deporte, el ocio, la cultura y la diversión, y acogerse a las excepciones que admite la Directiva sobre derechos de autor.

En definitiva, dentro de este apartado de participación, la Unión Europea debe lograr una plena participación en la sociedad de las personas con discapacidad permitiéndoles disfrutar de todos los beneficios de la ciudadanía de la Unión Europea; suprimiendo las trabas administrativas y las barreras actitudinales a la participación plena y por igual; y proporcionando servicios de calidad de ámbito local que comprendan el acceso a una ayuda personalizada.

3. Igualdad. Como tercer punto de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 nos encontramos con la igualdad. En este sentido, comienza el texto confirmando que más de la mitad de los europeos consideran que la discriminación por discapacidad o edad está muy extendida en la Unión Europea. Conforme a los requisitos de los artículos 1, 21 y 26 de la Carta y de los artículos 10 y 19 del TFUE, la Comisión promoverá la igualdad de trato de las personas con discapacidad a través de un enfoque de doble vertiente. Por una parte, se utilizará la legislación de la Unión Europea vigente para proteger de la discriminación y, por otra, se aplicará una política activa

destinada a luchar contra la discriminación y promover la igualdad de oportunidades en las políticas de la Unión Europea. La Comisión también prestará una atención especial al impacto acumulativo de la discriminación que pueden experimentar las personas con discapacidad, si se suman otros motivos de discriminación como la nacionalidad, la edad, la raza o el origen étnico, el sexo, la religión o las convicciones, o bien la orientación sexual. También velará por la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE, por la que se prohíbe la discriminación en el empleo; favorecerá la diversidad y luchará contra la discriminación a través de campañas de sensibilización a escala nacional y de la Unión Europea, y apoyará la labor en la Unión de ONG que trabajan en este terreno. La actuación de la Unión Europea apoyará y complementará políticas y programas nacionales encaminados a fomentar la igualdad, por ejemplo, promoviendo la conformidad de la legislación de los Estados miembros en materia de capacidad jurídica con la Convención. En definitiva, la Unión Europea debe erradicar la discriminación por razón de discapacidad.

4. Empleo. Como cuarto punto de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 nos encontramos con la referencia al empleo. En efecto, los empleos de calidad aseguran una independencia económica, fomentan los logros personales y ofrecen la mejor protección frente a la pobreza. Sin embargo, la tasa de empleo de las personas con discapacidad se sitúa solo en torno al 50 %. Para alcanzar las metas de crecimiento que se ha propuesto la Unión Europea, es necesario que un número mayor de personas con discapacidad ejerzan una actividad laboral remunerada en el mercado de trabajo “abierto”. Es por ello que la Comisión tiene que desarrollar el pleno potencial de la Estrategia Europa 2020 y de su “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” facilitando a los Estados miembros análisis, orientaciones políticas, intercambios de información y otro tipo de apoyo. También debe darse a conocer mejor la situación de las mujeres y los hombres con discapacidad respecto al empleo, identificar retos y proponer soluciones. Sin perjuicio de lo anterior, también debe prestar especial atención a los jóvenes con discapacidad en su transición de la educación al empleo, así como abordar la movilidad interna en el mercado laboral “abierto” y en talleres protegidos a través del intercambio de información y del aprendizaje mutuo. Asimismo, debe tratar la cuestión de las actividades por cuenta propia y de los empleos de calidad, sin descuidar aspectos como las condiciones de trabajo y la promoción profesional, contando con la participación de los interlocutores sociales. La Comisión debe intensificar su apoyo a las iniciativas voluntarias que promueven la gestión de la diversidad en el lugar de trabajo, tales como “cartas de la diversidad” firmadas por la empresa o iniciativas de empresa social. En este sentido, la actuación de la Unión Europea apoya y complementa los esfuerzos nacionales destinados a: analizar la situación de las personas con discapacidad en el mercado laboral; luchar para evitar que las personas con discapacidad caigan en la trampa o entren en la cultura de las prestaciones por discapacidad, que les disuaden de entrar en el mercado laboral; contribuir a su integración en el mercado laboral a través del Fondo Social Europeo (FSE); desarrollar políticas activas del mercado; mejorar la accesibilidad de los lugares de trabajo; desarrollar servicios de colocación profesional, estructuras de apoyo y formación en el lugar de trabajo; y promover el uso del Reglamento general de exención por categorías, que permite conceder ayudas estatales sin notificación previa a la Comisión. En definitiva, posibilitar que muchas personas con discapacidad tengan ingresos por actividades laborales en el mercado de trabajo abierto.

5. Educación y formación. Como quinto punto de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 nos encontramos con la referencia a la educación y a la formación. Comienza el texto disponiendo que, en el grupo de edad entre dieciséis y diecinueve años, la tasa de personas con limitaciones importantes que no prosiguen sus estudios se sitúa en el 37%, frente a un 25% de las personas con ciertas limitaciones, y un 17% de las personas sin limitación alguna. El acceso a la educación general es difícil para los niños con discapacidad grave, y a veces tiene lugar de forma segregada. Las personas con discapacidad y, especialmente, los niños, deben integrarse adecuadamente en el sistema educativo general, con el apoyo individual necesario, en interés de los propios niños. Sin perjuicio de la responsabilidad de los Estados miembros respecto al contenido de

los planes de estudios y la organización de los sistemas educativos, la Comisión viene respaldando el objetivo de una educación y formación inclusivas y de calidad en el marco de la iniciativa “Juventud en movimiento”. Además, viene difundiendo más información sobre los niveles educativos y las oportunidades que se ofrecen a las personas con discapacidad, y aumentando la movilidad de este colectivo facilitando su participación en el Programa de aprendizaje permanente. La actuación de la Unión Europea respalda así el marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación, los esfuerzos nacionales encaminados, en primer lugar, a suprimir las barreras jurídicas y organizativas que se presentan a las personas con discapacidad en los sistemas generales de educación y de aprendizaje permanente; en segundo lugar, a apoyar oportunamente una educación inclusiva, un aprendizaje personalizado y una identificación temprana de necesidades especiales; y, por último, a facilitar una formación y un apoyo adecuados a los profesionales que trabajan a todos los niveles educativos e informar sobre tasas y resultados de participación. En definitiva, la Unión Europea viene promoviendo una educación y un aprendizaje permanente inclusivos para todos los alumnos²¹.

6. Protección social. Como sexto punto de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 nos encontramos con la referencia a la protección social. En este sentido, una participación menor en la educación general y en el mercado laboral conlleva desigualdades en los niveles de ingresos y pobreza para las personas con discapacidad, y es motivo de exclusión social y aislamiento. Sin embargo, es obvio que este colectivo debe poder beneficiarse de los sistemas de protección social y de los programas de reducción de la pobreza, de ayudas a la discapacidad, de planes de vivienda pública y de otros servicios de facilitación, así como de programas de prestaciones y jubilación. Por ello, la Comisión viene prestando atención a estos asuntos a través de la “Plataforma europea contra la pobreza”, lo que incluye evaluar la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección social y de las ayudas del Fondo Social Europeo. Sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros, la Unión Europea apoya las medidas nacionales encaminadas a garantizar la calidad y la sostenibilidad de los sistemas de protección social para las personas con discapacidad, en particular, a través de los intercambios de información sobre políticas y del aprendizaje mutuo. En definitiva, la Unión Europea viene promoviendo condiciones de vida dignas para las personas con discapacidad.

7. Sanidad. Como séptimo punto de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 nos encontramos con la referencia a la sanidad²². Las personas con discapacidad pueden tener un acceso limitado a los servicios sanitarios, incluidos los tratamientos médicos ordinarios, lo que puede revertir en desigualdades respecto a la salud independientes de su discapacidad. Estas personas tienen derecho al mismo acceso a la asistencia sanitaria que el resto de la población, también a la asistencia de carácter preventivo, y a beneficiarse de unos servicios sanitarios y de rehabilitación específicos que sean asequibles, de calidad y que tengan en cuenta sus necesidades, incluidas las derivadas del género. Esta tarea es competencia básicamente de los Estados miembros, que son responsables de la organización y la prestación de servicios sanitarios y de asistencia médica. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión viene apoyando el desarrollo de medidas encaminadas a la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria que comprendan unos servicios sanitarios y de rehabilitación de calidad diseñados para las personas con discapacidad. También viene prestando una atención especial a las personas con discapacidad a la hora de poner en práctica medidas destinadas a luchar contra las desigualdades en el campo de la salud; viene promoviendo la adopción de medidas

²¹ ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “La difusión y extensión del derecho de la discapacidad entre los operadores jurídicos”, en AA. VV.: *Nuevos Horizontes en el Derecho de la Discapacidad: hacia un Derecho Inclusivo*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 2018, pp. 293 y ss.

²² MALDONADO MOLINA, J. A.: “La asistencia sanitaria en centros asistenciales y personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia covid-19*, Cizur Menor, Aranzadi, 2021, pp. 787-830. MALDONADO MOLINA, J. A.: “La protección de la discapacidad de militares y guardias civiles”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020, pp. 865-904.

en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo para reducir los riesgos de sufrir una discapacidad durante la vida laboral y mejorar la reinserción laboral de los trabajadores con discapacidad; y viene dedicándose a prevenir estos riesgos. Asimismo, la actuación de la Unión Europea apoya las medidas nacionales cuyo objeto sea proporcionar unos servicios y unas instalaciones sanitarias accesibles y no discriminatorias; fomenta la sensibilización hacia las discapacidades en las escuelas de medicina y en los planes de estudios de los profesionales de la salud; ofrece unos servicios adecuados de rehabilitación; promueve la asistencia sanitaria psíquica y el desarrollo de servicios de intervención temprana y de evaluación de necesidades. En definitiva, la Unión Europea viene potenciando la igualdad de acceso a los servicios sanitarios y a las instalaciones vinculadas para las personas con discapacidad.

8. Acción exterior. Como octavo y último punto de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 nos encontramos con la referencia a la acción exterior. La Unión Europea y los Estados miembros vienen promoviendo los derechos de las personas con discapacidad en su acción exterior, incluidas las ampliaciones de la Unión, la política de vecindad y los programas de desarrollo. En este sentido, la Comisión viene trabajando en un marco más amplio de no discriminación para hacer hincapié en la discapacidad como un componente de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea; además, realiza labores de sensibilización respecto a la Convención y las necesidades de las personas con discapacidad, incluida la accesibilidad, en el campo de las actuaciones de emergencia y la ayuda humanitaria; consolida la red de corresponsales en materia de discapacidad de manera que se conciencie a las delegaciones de la Unión Europea de todo lo concerniente a la discapacidad; garantiza que los países candidatos potenciales o efectivos avancen en la promoción de los derechos de las personas con discapacidad y se asegura de que los instrumentos financieros destinados a las ayudas previas a la adhesión se utilicen para mejorar la situación de este colectivo. La intervención de la Unión Europea servirá para apoyar y complementar iniciativas nacionales encaminadas a plantear cuestiones de discapacidad en los diálogos con los países no pertenecientes a la Unión y, en su caso, incluirá la discapacidad y la puesta en práctica de la Convención tomando en consideración los compromisos de Accra sobre la eficacia de la ayuda. También fomentará los acuerdos y compromisos sobre cuestiones de discapacidad en foros internacionales (Naciones Unidas, Consejo de Europa, OCDE). En definitiva, la Unión Europea promueve los derechos de las personas con discapacidad en la acción exterior de la Unión.

Habiendo hecho referencia expresa a todos los puntos de actuación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, ya solo queda referirnos a una serie de cuestiones que aparecen en dicho texto. En definitiva, la Comisión debe velar para que las personas con discapacidad sean conscientes de sus derechos, prestando particular atención a la accesibilidad de los materiales y los canales de información, promoviendo asimismo la sensibilización hacia los enfoques de tipo “diseño para todos” en los productos, servicios y entornos. Además, la Unión Europea debe acompañar en esta difícil tarea a las campañas nacionales de sensibilización sobre las capacidades y las contribuciones de las personas con discapacidad y potenciar el intercambio de buenas prácticas en materia de discapacidad. En suma, concienciar a la sociedad de todo lo referente a la discapacidad e informar en mayor medida a las personas con discapacidad de sus derechos y la manera de ejercerlos.

El marco de gobernanza que establece el artículo 33 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas (organismos gubernamentales, mecanismo de coordinación, mecanismo independiente y participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones) debe abordarse a dos niveles: respecto a los Estados miembros, en una amplia gama de políticas de la Unión Europea, y en el marco de las instituciones de la Unión.

Como conclusión, la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 ha pretendido sacar partido del potencial combinado de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y de la Convención sobre los derechos de las

personas con discapacidad de las Naciones Unidas, aprovechando plenamente las posibilidades que ofrecen la Estrategia Europa 2020 y sus instrumentos. Es un instrumento que está permitiendo desarrollar un proceso destinado a capacitar a las personas con discapacidad de manera que puedan participar plenamente en la sociedad, en unas condiciones de igualdad con el resto de la población. No obstante, aún queda mucho camino por recorrer, travesía que debe ser superada a través de la implicación real de los organismos nacionales y supranacionales.

VIII. BALANCE Y PERSPECTIVAS: CONCLUSIONES

Es evidente que todas las personas (con o sin discapacidad) somos consumidores. Es por ello que las personas con discapacidad poseen los mismos derechos que cualquier otra persona sin discapacidad. Sin embargo, existen varios problemas que deben tenerse en cuenta cuando nos encontramos ante personas que poseen algún tipo de discapacidad²³:

El primer problema que se localiza es el de la comprensión suficiente de los derechos que poseen las personas (incluidos los derechos de las personas que poseen alguna discapacidad). Las personas con discapacidad (especialmente las que poseen cualquier grado de discapacidad intelectual o barreras en la comunicación) tiene derecho a recibir información, pero dicha información debe ser correcta, suficiente y comprensible, cumpliendo con los requisitos de accesibilidad universal, lo que le permitirá el acceso y el disfrute de dichos derechos de manera similar al resto de consumidores y usuarios. Es por ello que se localizan una serie de soluciones a dicha problemática, tales como: debe impulsarse esa necesidad de perspectiva de personas con discapacidad en los productos y servicios que puedan ofrecerse por el sector empresarial; se debe de suprimir cualquier tipo de restricción o barrera a la comunicación y a la comprensión de dichos productos ofrecidos a los consumidores y usuarios facilitando el conocimiento y, por supuesto, la comprensión, de las características que pueden poseer esos productos; si las personas con discapacidad continúan sin comprender dichas características o elementos del producto o servicio del que pretende disfrutar, se le debe ofrecer la posibilidad de servicios de interpretación como consumidor o usuario.

Un segundo problema se localiza en la accesibilidad a entornos, productos, bienes o servicios que ofrece el mercado, lo que impide o limita (y en ocasiones hasta imposibilita) que las personas con discapacidad puedan acceder a los mismos y/o disfrutar en igualdad de condiciones que el resto de consumidores y usuarios. Es por ello que se localizan una serie de soluciones a dicha problemática, tales como: suprimir cualquier tipo de barrera arquitectónica en cualquier edificio, entorno, transporte (en definitiva, en cualquier bien mueble o inmueble) que pudiera dificultar dicho disfrute, debiéndose eliminar los impedimentos u obstáculos que pudieran existir para ello; potenciar, sin ningún tipo de duda, la accesibilidad a dichos servicios, especialmente, cuando su contratación es realizada por internet (por ejemplo, preguntando expresamente si se posee movilidad reducida con la idea de ayudar a suprimir esa barrera arquitectónica que pudiera existir); potenciar la existencia de controles de calidad, seguridad y adaptabilidad de cualquier producto o servicio.

Un tercer problema se localiza, de manera clara, en la ausencia de recursos económicos o ayudas públicas con las que proceder a la eliminación de los problemas que pudiera existir para personas con discapacidad o sus familiares. Poseer algún tipo de discapacidad implica un sobrecoste económico que las personas con discapacidad o familiares tienen que asumir, en muchas ocasiones, eliminando cualquier capacidad de ahorro en comparación con el resto de consumidores o usuarios. Algunas de las soluciones para solventar ese problema se localizan en la optimización de recursos económicos por las administraciones públicas, aumento de partidas presupuestarias para eliminación de cualquier impedimento y, por supuesto, desarrollo de productos financieros adaptados a personas con discapacidad y que sean vulnerables económicamente.

²³ Consejo de Consumidores y usuarios: “Los derechos de los consumidores y usuarios con discapacidad”, Fundación Once, Once, CERMI (comité español de representantes de personas con discapacidad), p. 12 y ss. Disponible en: http://www.consumo-ccu.es/pdf/Folleto_Derechos_Consumidores_Accesible.pdf

Por último, un cuarto problema se encuentra en la protección de la salud de las personas con discapacidad -en ocasiones, con retraso en los diagnósticos o derivaciones incorrectas de rehabilitación de los mismos-. Frente a dicho problema se localizan soluciones tales como las de ampliar las prestaciones sociosanitarias destinadas a las personas con discapacidad, aumentar los presupuestos destinados a la investigación y realizar una mayor inversión en centros de atención para personas con discapacidad.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: *Legislación Sobre Discapacidad*, Cizur Menor, Aranzadi, 2005.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (Dir. Congr.) y ÁLVAREZ RAMÍREZ, G. E.: *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; de los Derechos a los Hechos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “La responsabilidad social universitaria y la discapacidad: una contribución a lo que la universidad tiene que ser «además»”, en *Anales de derecho y discapacidad*, núm. 2, 2017.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “Hacia la actualización del Derecho civil conforme a la Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Apuntes para su reforma”, en AA. VV.: *Protección civil y penal de los menores y de las personas mayores vulnerables en España*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “La difusión y extensión del derecho de la discapacidad entre los operadores jurídicos”, en AA. VV.: *Nuevos Horizontes en el Derecho de la Discapacidad: hacia un Derecho Inclusivo*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 2018.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, E.: “Mecanismos de garantía y de protección de los derechos de las personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- Consejo de Consumidores y usuarios: “Los derechos de los consumidores y usuarios con discapacidad”, Fundación Once, Once, CERMI (comité español de representantes de personas con discapacidad), p. 12 y ss. Disponible en: http://www.consumo-ccu.es/pdf/Folleto_Derechos_Consumidores_Accesible.pdf
- FERNÁNDEZ RAMÍREZ, M.: “Igualdad y discapacidad. Especial atención a la mujer y a la infancia. Respeto a la privacidad del hogar y de la familia”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- GARCÍA GARNICA, M^a. C.: “La protección jurídico-civil de las personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- GUINDO MORALES, S.: “Configuración y régimen jurídico del despido objetivo de los trabajadores con discapacidad: referencia a la relación laboral de carácter especial de los trabajadores con discapacidad que trabajan en los centros especiales de empleo”, en *Anales de derecho y discapacidad*, núm. 5, 2020.
- GUINDO MORALES, S.: “Particularidades en las vicisitudes de la relación laboral”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.

- LÓPEZ INSUA, B. M.: “La inclusión social de las personas con discapacidad desde un enfoque de derechos, principios de justicia y obligaciones generales”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- MALDONADO MOLINA, J. A.: “La asistencia sanitaria en centros asistenciales y personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Salud y asistencia sanitaria en España en tiempos de pandemia covid-19*, Cizur Menor, Aranzadi, 2021.
- MALDONADO MOLINA, J. A.: “La protección de la discapacidad de militares y guardias civiles”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. y VILA TIERNO, F.: “Derecho a la vida, a la personalidad, integridad, independencia e inclusión”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- MONEREO ATIENZA, C.: “Principio de no discriminación (Artículo 21)”, en MONEREO ATIENZA, C. y MONEREO PÉREZ, J. L. (Dir. y Coords.): *La Europa de los Derechos. Estudio Sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: “Derecho al trabajo, derecho a trabajar y derecho a libre elección del trabajo”, en MONEREO PÉREZ, J. L. y MONEREO ATIENZA, C. (Dir.) et al: *El sistema universal de los derechos humanos. Estudio sistemático de la declaración universal de los derechos humanos, el pacto internacional de derechos civiles y políticos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y textos internacionales concordantes*, Granada, Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: “Derecho a la Seguridad y Asistencia Social” y “Derecho a la Salud”, en MONEREO PÉREZ, J. L. y MONEREO ATIENZA, C. (Dir.): *El Sistema Universal de Derechos Humanos*, Granada, Comares, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: “La tutela de las incapacidades laborales frente al despido objetivo por ineptitud: un enfoque desde los derechos de las personas”, en AA. VV.: *Las incapacidades laborales y la Seguridad Social en una sociedad en transformación*, Murcia, Laborum, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, Murcia, Laborum, 2019.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y GUINDO MORALES, S.: “Extinción contractual y discapacidad. Soluciones jurídicas como alternativa a la extinción de la relación laboral por incapacidad sobrevenida”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y MALDONADO MOLINA, J. A.: “Integración de las personas con discapacidad”, en MONEREO PÉREZ, J. L. y MONEREO ATIENZA, C. (Dir.) et al: *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Granada, Comares, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “El cambio de paradigma en el enfoque de los derechos fundamentales en la Convención Internacional sobre derechos de las personas discapacidad de 2006”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- MORENO VIDA, M^a. N.: “Protección de la salud y atención integral a las personas con discapacidad”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.

- OLARTE ENCABO, S.: “Protección jurídica de la discapacidad y sus fuentes reguladoras”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.
- PERÁN QUESADA, S.: “Accesibilidad integral y no discriminación, movilidad, transporte y acceso a productos, servicios, información, medios de comunicación y tecnologías”, en AA. VV.: *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Laborum, 2020.