

LA ACCESIBILIDAD DE PRODUCTOS Y SERVICIOS EN LA UNIÓN EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS DE UNA ESPERADA REGULACIÓN QUE DEJA LA ÚLTIMA PALABRA A LOS ESTADOS¹

JUANA MORCILLO MORENO
Universidad de Castilla-La Mancha

Cómo citar/Citation

Morcillo Moreno, J. (2020).

La accesibilidad de productos y servicios en la Unión Europea: luces y sombras de una esperada regulación que deja la última palabra a los Estados.

Revista de Administración Pública, 213, 405-438.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.17>

Resumen

En junio de 2019 entró en vigor la esperada «Acta Europea de Accesibilidad». Dado que el número de personas con discapacidad (incluidas aquellas con limitaciones funcionales) crecerá significativamente en los próximos años, es importante lograr un entorno accesible e inclusivo que facilite la vida autónoma de todas las personas. A tal fin, la directiva armoniza las divergentes regulaciones nacionales en materia de accesibilidad de productos y servicios para mejorar el comercio entre los Estados miembros y, en consecuencia, el funcionamiento del mercado interior. Con todo, la norma también ha sido objeto de críticas. Cuestiones como la exención de sus disposiciones a las microempresas o sus dilatados plazos de transposición y aplicación son algunos de los aspectos que se analizan en este trabajo.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación regional «Administración electrónica, transparencia y contratación pública», dirigido por los profesores I. Martín Delgado y J. A. Moreno Molina. Asimismo, forma parte de las actividades desarrolladas por el grupo de investigación Discapublic (Discapacidad y Políticas Públicas) de la Universidad de Castilla-La Mancha, dirigido por J. Morcillo Moreno.

Palabras clave

Requisitos de accesibilidad; discapacidad; libre circulación de productos y servicios; carga desproporcionada; microempresa; Acta Europea de Accesibilidad.

Abstract

In June 2019, the highly expected «European Accessibility Act» came into force. Given that the number of persons with disabilities (including those with functional limitations) will grow significantly in the coming years, an accessible and inclusive environment facilitating the autonomous life of all persons is an important goal for European societies. In this regard, the Directive seeks to harmonize diverging national regulations on the accessibility of products and services, thus improving trade between Member States and hence reinforcing the internal market. However, the new Directive has been criticized as well. Issues such as the exemption of microenterprises from its provisions or the long periods allowed for transposition and application are some of the aspects analyzed in this study.

Keywords

Accessibility requirements; disability; free movement of products and services; disproportionate burden; microenterprise; European Accessibility Act.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL ENTORNO COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DE LA DISCAPACIDAD. II. ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y DISEÑO PARA TODOS: CLAVES PARA LA PLENA PARTICIPACIÓN EN LA SOCIEDAD. III. LA «DIRECTIVA DE ACCESIBILIDAD»: CONTEXTO, OBJETO Y ESTRUCTURA: 1. La dispar regulación intracomunitaria de los requisitos de accesibilidad de productos y servicios y su afectación al mercado interior. 2. La necesaria armonización de las disposiciones nacionales y la mejora del mercado interior: principales objetivos de la Directiva de Accesibilidad. 3. Estructura de la norma. IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO Y OBJETIVO: 1. Destinatarios. 2. Productos y servicios incluidos en el ámbito de la Directiva: 2.1. *Productos introducidos en el mercado tras el 28 de junio de 2025*. 2.2. *Servicios prestados tras el 28 de junio de 2025*. 3. Las respuestas a las comunicaciones de emergencia al número único europeo «112». 4. Contenidos de webs y *apps* excluidos del ámbito de aplicación. V. REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD: 1. De los productos. 2. De los servicios. 3. Carácter funcional de los requisitos de accesibilidad. VI. LAS CUESTIONADAS EXCEPCIONES: 1. La modificación sustancial de productos o servicios y la carga desproporcionada sobre los agentes económicos. 2. Las microempresas. VII. LA LAXITUD EN LOS PLAZOS: TRANSPOSICIÓN Y MEDIDAS TRANSITORIAS. VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN: EL ENTORNO COMO ELEMENTO CONFIGURADOR DE LA DISCAPACIDAD

La *Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad* (CDPD), aprobada por Naciones Unidas en diciembre de 2006, adopta un modelo social de la discapacidad. Esto se traduce fundamentalmente en que la condición de discapacidad de una persona se va a determinar no solo con relación a su particular e individual estado, sino también —y sobre todo— con relación al entorno en el que se desenvuelve. Así se deriva de la propia definición de personas con discapacidad que recoge el art. 1.2 de la CDPD como aquellas personas:

[...] 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.

Y así se confirma también al entender la accesibilidad como derecho de las personas con discapacidad y como deber de los Estados (art. 9), incluyendo entre las formas de discriminación la denegación de ajustes razonables, es decir, de aquellas adaptaciones necesarias y adecuadas que, en un caso concreto y sin imponer una carga desproporcionada, pueden garantizar que la persona con discapacidad disfrute de sus derechos y libertades en igualdad de condiciones con las demás (art. 2). En ocasiones los Estados incumplen este deber: no resulta extraño que las crisis, sobre todo económicas, tengan un serio reflejo en la calidad de vida de las personas con discapacidad, que ven reducidos sus derechos al disminuir las partidas presupuestarias que les afectan. La crisis sanitaria derivada del coronavirus constituye un ejemplo más, pues las terribles consecuencias que la pandemia está causando en la economía, la educación, el empleo o la salud son aún peores en el caso de colectivos vulnerables². De ahí que sea tan importante apelar a los Estados para que no descuiden sus políticas sociales ni aquellas cuestiones que, por su transversalidad, pueden condicionar el desarrollo socioeconómico de un país.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha distinguido entre accesibilidad y ajustes razonables al hilo de la educación inclusiva en la Universidad. En los casos *Çam y Enver Şahir contra Turquía*, de 2016 y 2018, respectivamente, declaró la violación por el Estado turco del art. 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos —prohibición de discriminación—, en relación con el art. 2 de su Protocolo 1 —derecho a la educación—. En ambos pronunciamientos, el trato discriminatorio derivaba de la falta de ajustes razonables: en el caso *Çam*, ante la negativa a inscribir en un Conservatorio a una estudiante invidente, a pesar de haber aprobado con éxito el examen de ingreso; en el caso *Enver Şahin*, ante la falta de adecuación de unas instalaciones universitarias para permitir a un estudiante con una discapacidad física sobrevenida continuar con sus estudios. En este último, el TEDH se centró en la valoración del concreto ajuste ofrecido al demandante, la asistencia de un acompañante para ayudarle en sus desplazamientos dentro del centro, para considerarlo no razonable al pasar por alto la necesidad de *Enver Şahin* de vivir, en la medida de lo posible, de modo independiente y autónomo³.

² No en vano, la Dirección General de Políticas de Discapacidad del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 ha impulsado una investigación sobre el impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas en las personas con discapacidad. La idea es proponer líneas de actuación que se adecuen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (<https://bit.ly/3pVzLvH>; consulta: 06/10/2020).

³ Un detallado análisis de dichas sentencias puede consultarse en Juana Morcillo Moreno, y Pablo Meix Cereceda (2020), «La Universidad ante la discapacidad: la inclusión como nuevo principio en el sistema europeo de derechos humanos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 205, págs. 229-250.

Por lo demás, es sabido que la CDPD comprometía a los Estados a adecuar su ordenamiento para asegurar a las personas con discapacidad el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación (art. 4). Y así lo hizo España, como Parte de la Convención⁴, mediante la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Aunque se habían dado ya importantes pasos en ese sentido⁵, la citada norma selló la superación del modelo médico o rehabilitador que inspiró el art. 49 CE y asumió una perspectiva social al configurar la discapacidad como «un complejo conjunto de condiciones, muchas de las cuales están originadas o agravadas por el entorno social»⁶. Perspectiva que se desplazó a la norma que constituye actualmente en España el referente en materia de 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 social⁷ (RDLeg. 1/2013). Este texto reitera cómo la discapacidad deriva de la interacción entre la persona con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás [art. 2.a)].

Téngase en cuenta, además, que al valorar el grado de discapacidad —expresado en un porcentaje—, los criterios técnicos⁸ incluyen tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los «factores sociales complementarios»

⁴ España ratificó la CDPD y su Protocolo Facultativo el 21 de abril de 2008, entrando en vigor el 3 de mayo de ese año. Desde entonces, como señala el art. 96.1 CE, forma parte del ordenamiento jurídico español, razón por la que era necesario adaptar y modificar la normativa para hacer efectivos los derechos recogidos en la norma internacional. Sobre los efectos jurídicos de la CDPD en el ordenamiento jurídico español a través del art. 10.2 CE, véase Juana Morcillo Moreno (2019), «El reto de la accesibilidad y su incumplimiento por los poderes públicos: consecuencias de la inactividad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, 210, págs. 292-299.

⁵ Sobre todo, con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU).

⁶ Véase Preámbulo Ley 26/2011.

⁷ El RDLeg. 1/2013 procede del encargo que la DF 2ª de la Ley 26/2011 —en la redacción dada por la DF 5ª de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios— hacía al Gobierno de refundir, aclarar y armonizar, en un solo texto, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), la LIONDAU y 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.

⁸ Recogidos en los baremos del anexo I del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, modificado en varias ocasiones.

referidos, entre otros, al entorno familiar y a la situación laboral, educativa y cultural que puedan complicar su integración social.

El *entorno*, por tanto, debe entenderse en un sentido amplio, comprensivo no solo de las barreras físicas, sino también de las sociales, económicas y culturales, en no pocas ocasiones más difíciles de detectar y, sobre todo, de superar. De ahí que el entorno sea un elemento esencial en la configuración de la discapacidad, hasta el punto de poder limitar —o incluso impedir— la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, pero también hasta el punto de poder facilitarles dicha participación. Así lo apuntó en 2011 el *Informe mundial sobre la discapacidad*, que incluyó entre los obstáculos discapacitantes a los que se enfrentan las personas con discapacidad la falta de accesibilidad: muchos espacios públicos, transportes y sistemas de información y comunicación no son accesibles a todas las personas⁹.

II. ACCESIBILIDAD UNIVERSAL Y DISEÑO PARA TODOS: CLAVES PARA LA PLENA PARTICIPACIÓN EN LA SOCIEDAD

El número de personas con discapacidad en el mundo —más de mil millones¹⁰— está creciendo debido al envejecimiento de la población y también al incremento de los problemas crónicos de salud. Esta tendencia es común en España¹¹ y en la Unión Europea¹² (UE). Por eso es tan importante la adopción de medidas comunes que eliminen o disminuyan los obstáculos a los que hayan de enfrentarse las personas que presenten una discapacidad, ahora o en el futuro. Y es que, dado que toda persona puede verse perjudicada por las características del ambiente en un momento dado, el logro de entornos, productos o servicios

⁹ Véase Organización Mundial de la Salud (OMS), *Word Report on Disability*, 2011, pág. 263 (<https://bit.ly/39b7o6Q>; consulta: 30/07/2020). Junto a la falta de accesibilidad, el citado documento alude a las políticas y normas insuficientes, las actitudes negativas, la prestación insuficiente y problemática de servicios, la insuficiente financiación, la falta de consulta y participación o la falta de datos y pruebas. Una versión resumida en español del informe puede consultarse en: <https://bit.ly/3frf9f>

¹⁰ Véase OMS, *Word Report on Disability*, *cit.*, pág. 261.

¹¹ Según datos de la *Encuesta Discapacidad, Autonomía Personal y situaciones de Dependencia* (EDAD) de 2008, último censo oficial de personas con discapacidad del Instituto Nacional de Estadística —pendiente de actualización en 2021—, unos 3,85 millones de personas tienen discapacidad en España, cantidad equivalente a un 8,5% de la población (<https://bit.ly/398Xpim>; consulta: 30/07/2020).

¹² La *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras* indica que una de cada seis personas en la UE tiene una discapacidad entre leve y grave, lo que —en la actual Unión de los 27— sumaría unos 70 millones de personas (<https://bit.ly/3nQuROP>; consulta: 30/07/2020).

accesibles con los que poderse relacionar con seguridad, comodidad y autonomía se convierte en una cuestión de interés general para todos los ciudadanos.

La CDPD regula la accesibilidad en su art. 9, concretando su significado y considerándola como medio necesario para asegurar la independencia de las personas con discapacidad y su plena participación en la sociedad en condiciones de igualdad. La efectividad de tales derechos depende de la interacción con el entorno, tanto urbano como rural, y de que los Estados adopten medidas no sólo para eliminar los obstáculos ya existentes, sino también para concebir los nuevos espacios, productos y servicios según los principios del diseño universal para su uso por el mayor número de personas de la forma más autónoma posible sin necesidad de adaptación o rediseño alguno. En su apdo. 1, el art. 9 garantiza con carácter general la accesibilidad en dos contextos distintos, pero sin duda complementarios:

- De una parte, el relativo a las barreras físicas, al referirse a «edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo».
- De otra, el relativo a las barreras cognitivas, cuando menciona los «servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia».

Aunque el precepto menciona estos dos ámbitos, no cabe excluir la aplicación de medidas de accesibilidad a otros distintos. A su vez, el apdo. 2 recoge sin ánimo exhaustivo un elenco de concretas medidas a adoptar por los Estados en las instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público. Medidas que van desde la aprobación de normas mínimas sobre accesibilidad a la promoción del acceso a la información —incluidas las TIC, con especial atención a edades tempranas—, pasando por el control de las entidades privadas o la necesaria formación de los sujetos involucrados, entre otras.

La accesibilidad también constituye una de las prioridades de la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020*¹³, documento que concreta las acciones necesarias para aplicar la CDPD en la UE.

Y, en el ámbito estatal, a la «accesibilidad universal» se refiere también el RDLeg. 1/2013 como aquella condición:

[...] que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible¹⁴.

¹³ *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras*, aprobada por la COM(2010) 636 final.

¹⁴ Art. 2.k) RDLeg. 1/2013.

La accesibilidad, como condición, va íntimamente unida a otros dos términos, más concretos y que ya hemos mencionado, que la hacen viable: el diseño universal y los ajustes razonables. El propio RD Leg. 1/2013 conecta los tres conceptos cuando define «accesibilidad universal». De un lado, la accesibilidad presupone el «diseño universal» como actividad por la que se proyectan desde el origen entornos, productos y servicios para su uso por todas las personas, sin necesidad de adaptación alguna, y que no excluye, de ser necesario, productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad¹⁵. De otro lado, la accesibilidad también puede requerir la existencia de «ajustes razonables» en ciertos casos, es decir, adaptaciones del entorno físico, social o actitudinal a las necesidades específicas de una persona con discapacidad para facilitar el goce de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás¹⁶.

Con dicho contexto como trasfondo, la demanda de productos y servicios es alta en el seno de la UE, y se prevé que lo sea aún más, por lo que hacer los mismos accesibles, por una parte, ampliará el mercado en el que los agentes económicos podrán vender sus productos y servicios y, por otra, mejorará las necesidades de los consumidores con discapacidad u otras limitaciones funcionales, contribuyendo en este caso a la inclusión, autonomía y participación de todos los ciudadanos en la sociedad en igualdad de condiciones. Los beneficios de la accesibilidad fueron resaltados ya en 2015 —y con gran acierto— por la propuesta que constituyó el germen de la directiva objeto de este estudio¹⁷. Como señala dicho documento, gracias a la accesibilidad las personas con limitaciones funcionales, incluidas aquellas con discapacidad, pueden percibir, utilizar y comprender los productos y servicios como las demás. *Percepción, utilización y comprensión* que evocan, respectivamente, las limitaciones sensoriales, físicas y, en su caso, cognitivas o intelectuales.

Pues bien, varias normas europeas regulaban antes de la Directiva de Accesibilidad¹⁸ ciertos requisitos de accesibilidad para concretos productos o servicios. Es el caso, entre otros muchos, del reglamento que establece los derechos de las personas con discapacidad en el transporte aéreo¹⁹ o de la directiva que regula la

¹⁵ Arts. 2 CDPD y 2.l) RDLeg. 1/2013.

¹⁶ Arts. 2 CDPD y 2.m) RDLeg. 1/2013.

¹⁷ Nos referimos a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros por lo que se refiere a los requisitos de accesibilidad de los productos y los servicios [COM(2015) 615 final-2015/0278 (COD)], disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-615-ES-F1-1.PDF>; consulta: 30/07/2020], pág. 2.

¹⁸ Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, que constituye el objeto de este trabajo.

¹⁹ Reglamento (CE) N° 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo.

accesibilidad de sitios web y *apps* del sector público²⁰. Otras previsiones, a su vez, establecían con carácter general una obligación de accesibilidad, aunque sin detallar requisitos ni especificaciones. El ejemplo más claro es la directiva de contratación pública, que hace referencia a la accesibilidad en varios artículos, pero remite los concretos criterios a los requisitos imperativos que se establezcan mediante un acto jurídico de la Unión²¹.

Aun así, la falta de una definición y regulación comunes en materia de accesibilidad en el ámbito europeo evidenciaba la necesidad de una armonización a tal fin. Armonización que ha sido realizada por la Directiva de Accesibilidad. Esta, al concretar los requisitos de accesibilidad de bienes y servicios, no afecta al ámbito de aplicación de normas específicas sobre accesibilidad ya existentes. Pero sí favorece la seguridad jurídica de aquellas otras normas que recogían la accesibilidad como un requisito general, pues ahora, sin necesidad de ser modificadas, completan su contenido mediante la definición de los requisitos contenidos en la nueva disposición europea.

III. LA «DIRECTIVA DE ACCESIBILIDAD»: CONTEXTO, OBJETO Y ESTRUCTURA

1. LA DISPAR REGULACIÓN INTRACOMUNITARIA DE LOS REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD DE PRODUCTOS Y SERVICIOS Y SU AFECTACIÓN AL MERCADO INTERIOR

Uno de los problemas que plantea el desarrollo en la UE de un marco normativo sobre discapacidad es el de la falta de homogeneidad entre las regulaciones estatales. Para cumplir los objetivos marcados por la CDPD, algunos Estados miembros de la UE han adoptado disposiciones en materia de accesibilidad de productos y servicios que no siempre obedecen al mismo patrón. Es lo que sucede, por ejemplo, con los servicios de comunicación audiovisual, donde se utilizan normas diferentes para los subtítulos y la audiodescripción²². Otros Estados care-

²⁰ Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.

²¹ Véase, con relación a las especificaciones técnicas, el art. 42.1.5º de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

²² En España, a este respecto, es destacable la función que cumple el Centro Español del Subtitulado y la Audiodescripción que, desde 2006, fomenta y facilita la accesibilidad en los medios audiovisuales. En la actualidad, la norma UNE 153010:2012 contiene la información sobre el subtitulado para personas con discapacidad auditiva, mientras que lo relativo a la audiodescripción para personas con discapacidad visual se recoge en la

cen aún de una norma que unifique las condiciones básicas de accesibilidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios por las personas con discapacidad. Es el caso de España, condenada por el Tribunal Supremo en la STS 384/2019, de 20 de marzo, a aprobar el reglamento para regular las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad, tras estimar el recurso planteado por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)²³. Se trata de un asunto importante, pues la falta de tales condiciones básicas impide avanzar en la inclusión de personas con discapacidad en ciertos ámbitos como la educación, la cultura o el deporte ante la falta de una normativa mínima estatal, más allá de ciertas normativas sectoriales autonómicas, a veces insuficientes.

Tales divergencias han provocado una distorsión en el funcionamiento del mercado interior, pues obstaculizan la libre circulación de productos y servicios, desfiguran la competencia efectiva y, en última instancia, frenan el crecimiento económico. En este sentido, no resulta extraño que los fabricantes de productos o proveedores de servicios que operen a nivel transfronterizo se muevan en un terreno de inseguridad jurídica, asumiendo a veces costes de producción añadidos para cumplir normas de accesibilidad que difieren de un Estado a otro. Ni tampoco que las pymes no puedan cumplir los requisitos nacionales de accesibilidad por falta de conocimientos técnicos y de medios²⁴.

norma UNE 153020:2005. Aunque no son jurídicamente vinculantes, el éxito de tales normas se basa en la gran aceptación de sus usuarios.

²³ En consecuencia, se ordenaba al Ejecutivo a cumplir la disposición DF 3ª, punto 2, del RD Leg. 1/2013, que establecía un plazo de dos años para aprobar dicho reglamento, plazo que venció el 7 de diciembre de 2015. Un detallado comentario de esta sentencia, segunda en constatar una inactividad reglamentaria *in totum* y condenar al Gobierno a dictar *ex novo* un reglamento (la primera fue la STS 553/2018, de 5 de abril) puede consultarse en mi trabajo «El reto de la accesibilidad y su incumplimiento por los poderes públicos...», *cit.*, *passim*.

²⁴ Sobre cómo afecta la brecha digital a las pymes, véase Juana Morcillo Moreno (2020), «Brecha digital y contratación pública», en I. Martín Delgado y J. A. Moreno Molina, *Administración Electrónica, transparencia y contratación pública*, Madrid: Iustel, págs. 247-274 (sobre todo, págs. 262 y ss.). Aunque el trabajo se centra en la contratación electrónica, resultan de interés las consideraciones sobre la evolución digital de las pymes a partir del *Informe e-PYME 2018: Análisis sectorial de la implantación de las TIC en las empresas españolas*, realizado por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, págs. 81 y ss. y disponible en: <http://doi.org/10.30923/2341-4030-2019> (consulta: 30/07/2020).

2. LA NECESARIA ARMONIZACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NACIONALES Y LA MEJORA DEL MERCADO INTERIOR: PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA DIRECTIVA DE ACCESIBILIDAD

Si tenemos en cuenta que la UE es, más allá de cada uno de sus Estados miembros, parte de la CDPD desde el 21 de enero de 2011²⁵, ello la convierte en garante de la misma. En consecuencia, y con base en el principio de subsidiariedad²⁶, está llamada a proteger el mercado interior y a unificar las disposiciones intracomunitarias dispares en materia de accesibilidad para definir un marco común para los Estados miembros, que sea luego desarrollado y ejecutado por los distintos niveles territoriales de cada país según el correspondiente reparto competencial.

Así las cosas, hasta hace poco no existía un instrumento normativo que, con carácter general, armonizase la legislación de la UE con las disposiciones de la CDPD en materia de accesibilidad de productos y servicios. Solo una Propuesta de Directiva, como ya se ha indicado, había esbozado en 2015 una primera regulación de los requisitos de accesibilidad de bienes y servicios. Tras casi dos años, en septiembre de 2017 se retomó su tramitación y un año y medio después vio la luz la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios²⁷ (en adelante, Directiva de Accesibilidad o DA).

La Directiva de Accesibilidad (también conocida como «Acta Europea de Accesibilidad») regula de modo general, por primera vez, las condiciones de accesibilidad de bienes y servicios en el ámbito de la UE, sin que haya estado exenta de duras críticas vertidas, sobre todo, por el colectivo más afectado por la norma: el de las personas con discapacidad²⁸. En este sentido, se ha criticado que la Directiva de Accesibilidad sólo mencione, como referente normativo para su adopción,

²⁵ De conformidad con la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (*DOUE* 27/01/2010).

²⁶ El art. 5.3 TUE permite la intervención de la Unión, en ámbitos que no sean de su exclusiva competencia, «sólo en caso de, y en la medida que» los objetivos a conseguir no se puedan alcanzar «de manera suficiente» por los Estados miembros. En este sentido, de un lado, el mercado interior y los transportes son ámbitos de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros [art. 4.2.a) y g) TFUE] y, de otro, estos no pueden resolver por sí solos un problema que afecta a cuestiones transnacionales.

²⁷ La Directiva de Accesibilidad, aprobada el 17 de abril de 2019, se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)* casi dos meses después, el 7 de junio, entrando en vigor el 27 de ese mismo mes.

²⁸ El mismo día de la publicación de la Directiva en el *DOUE*, el Foro Europeo de la Discapacidad —ONG independiente que representa los intereses de 80 millones de europeos con discapacidad— realizó una primera evaluación del texto, destacando pros y contras de cara a un desarrollo más garantista por los Estados miembros [véase, *EDF analysis of*

el art. 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tocante al mercado interior. Ninguna referencia hace al art. 19 TFUE, que permite a la UE adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos, entre otros, de discapacidad. Esto ha conducido al CERMI a entender que «sólo de forma secundaria se vislumbran en la Directiva metas en materia social» y cuando se habla de ellas «se hace de forma subordinada al objetivo principal, la circulación de productos y servicios» para que cumplan requisitos de accesibilidad y se mejore así la libre competencia²⁹. Y es que la adopción de una norma que armonizase los requisitos de accesibilidad de productos y servicios en la UE había sido, desde hacía más de una década, una de las principales reivindicaciones del movimiento europeo de la discapacidad. Con todo, aunque es cierto que la Directiva de Accesibilidad no menciona expresamente el art. 19 TFUE, sí hace referencia a la brevísima *Declaración relativa a las personas con discapacidad*, la número 22 de las anejas al Tratado de Ámsterdam, que obliga a las instituciones europeas a tener en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad cuando elaboren medidas con arreglo al art. 114 TFUE³⁰.

Precisado lo anterior, junto a la armonización de disposiciones, el principal objetivo de la norma se centra en mejorar el funcionamiento del mercado interior, eliminando los obstáculos a la libre circulación de productos y servicios accesibles³¹. Como consecuencia, pretende también facilitar a las empresas el tráfico transfronterizo de bienes y servicios accesibles aproximando las disposiciones nacionales. Y, unido a ello, incrementar la oferta de los productos y servicios regulados al poder adquirirlos los consumidores a precios más competitivos.

the European Accessibility Act, puede descargarse en: <https://bit.ly/3pWLhqY> (consulta: 30/07/2020)].

En España, el CERMI ha liderado la vertiente más crítica, apuntando la tibieza de las disposiciones de la norma, la insuficiencia del listado de productos y servicios incluidos en ella y los extensos plazos de transposición (<https://bit.ly/2J3Mf3y>; consulta: 30/07/2020). A finales de junio de 2019, elaboró un interesante *Informe preliminar* sobre el contenido e impacto de la Directiva de Accesibilidad en el ordenamiento jurídico español (disponible en: <http://www.convenciondiscapacidad.es/>; consulta: 30/07/2020).

²⁹ En el *Informe preliminar* citado en la nota anterior, el CERMI recuerda cómo la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, sí se basó en el art. 13 TCE, precedente del actual art. 19 TFUE.

³⁰ Véase considerando 10 DA. La mencionada *Declaración*, incluida en 1997, hacía entonces referencia al art. 100A del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

³¹ A ambos objetivos se refiere el art. 1 DA. Y, específicamente con relación a la libre circulación, el art. 6 establece que ningún Estado miembro impedirá, «por razones relacionadas con los requisitos de accesibilidad, la comercialización de productos ni la prestación de servicios, en su territorio, que cumplan la presente Directiva».

3. ESTRUCTURA DE LA NORMA

Los 35 artículos de la Directiva de Accesibilidad se distribuyen en 11 capítulos, precedidos de una larguísima exposición de motivos, con casi el doble de considerandos —algunos redactados de forma confusa— que la Propuesta de 2015³², y acompañados de 6 anexos que completan la regulación³³.

De este modo, el capítulo I se refiere al objeto y al ámbito de aplicación de la directiva e incluye un amplio listado de definiciones —hasta 44—. El cap. II se centra sobre todo en los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios con una imprescindible remisión al anexo I. Por su parte, mientras el cap. III aborda la posición jurídica de los fabricantes, importadores y distribuidores de productos, el IV trata la de los prestadores de servicios. El cap. V analiza sendas excepciones al régimen de accesibilidad si de su cumplimiento derivara, de un lado, una «modificación sustancial» de la naturaleza básica del producto o servicio o, de otro, una «carga desproporcionada» sobre los agentes económicos afectados. A ambos aspectos, dada su importancia y los debates que han suscitado —motivados, sobre todo, por la vaguedad de la expresión *carga desproporcionada*—, nos referiremos más adelante. El cap. VI subraya la presunción de conformidad a la Directiva de Accesibilidad de los productos y servicios que cumplan las normas armonizadas y las especificaciones técnicas. Con relación a los productos, los caps. VII y VIII desarrollan, respectivamente, la declaración UE de conformidad y el mercado CE y los procedimientos en caso de incumplimiento a escala nacional y europea. Y, respecto a los servicios, es el cap. IX el que ofrece las pautas para que los Estados controlen su conformidad. El cap. X, para garantizar la coherencia del derecho de la Unión, integra lo dispuesto en la Directiva de Accesibilidad con otros actos de la Unión y, por último, el cap. XI aúna disposiciones de distinta índole relativas a los actos delegados y competencias de ejecución que puede adoptar la Comisión, al régimen sancionador, a los plazos de transposición y transitorios, a la rendición de cuentas por la Comisión y a su entrada en vigor³⁴.

Aunque son muchas las interesantes cuestiones que plantea el «Acta Europea de Accesibilidad», el presente estudio se centra solo en algunos de los aspectos más problemáticos.

³² En efecto, 104 considerandos frente a los 54 de la Propuesta de 2015.

³³ Los anexos se refieren a las siguientes cuestiones: Requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (I); Ejemplos indicativos no vinculantes de posibles soluciones que contribuyen a cumplir los requisitos de accesibilidad (II); Requisitos de accesibilidad a efectos del art. 4.4, relativos al entorno físico donde se prestan los servicios (III); Procedimiento de evaluación de la conformidad de los productos (IV); Información sobre los servicios que cumplen los requisitos de accesibilidad (V); y Criterios para la evaluación de la carga desproporcionada (VI).

³⁴ Llama la atención que varios capítulos (IV, V, VI y XI) estén compuestos solo de un artículo —cuando, por razones sistemáticas, podrían haberse dividido en varios artículos o agrupado algunos capítulos— y que, en cambio, el último capítulo aglutine disposiciones de contenido tan distinto.

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO Y OBJETIVO

1. DESTINATARIOS

Con relación a los destinatarios, consumidores o, en general, posibles afectados por las disposiciones recogidas en la Directiva de Accesibilidad es preciso realizar una importante puntualización. Aun cuando la CDPD supone un punto de inflexión en materia de accesibilidad para las personas con discapacidad, la norma que analizamos extiende la necesidad de productos y servicios accesibles más allá de las personas con discapacidad *stricto sensu*, es decir, de aquellas que presenten «deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo»³⁵. Y es que la regulación parece estar pensada para quienes sufran limitaciones funcionales, *temporales o permanentes*, como consecuencia de la edad, de un accidente o de una enfermedad. Es el caso, por ejemplo, de las personas mayores, las mujeres embarazadas o incluso de quienes viajen con equipaje, a quienes expresamente alude el considerando 4 de la nueva directiva.

En esta línea, la Propuesta de 2015 mencionaba cómo el envejecimiento demográfico en la Unión Europea había de sustentar un entorno en el que los productos y servicios accesibles pudiesen atender las demandas de consumidores con discapacidades más o menos graves³⁶. No debe olvidarse que, en los últimos tiempos, está emergiendo con fuerza el concepto de «economía plateada»³⁷ (o «silver economy»), que hace referencia a un nuevo modelo económico basado en la mejora de la calidad de vida de las personas mayores de 65 años. Tanto por su tiempo libre como por los recursos de que disponen, este colectivo está llamado a desempeñar un importante papel en el consumo, por lo que es muy receptivo a la adecuación de bienes y servicios a sus necesidades o, mejor aún, a que los mismos se diseñen bajo el paradigma de la accesibilidad universal.

Pues bien, la amplitud de la idea de accesibilidad universal que parece anunciar la antesala de la directiva se diluye al comprobar cómo en el articulado no hay ninguna referencia a las personas con limitaciones funcionales, salvo una mención puntual, en el art. 14.7, con relación a la posibilidad de que la Comisión complete los criterios para determinar cuándo el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad puede suponer a los agentes económicos una carga desproporcionada; de optar por tal ampliación, la Comisión debería tener en cuenta los potenciales beneficios no solo para las personas con discapacidad,

³⁵ Art. 1.2 CDPD.

³⁶ Véase la Propuesta de Directiva, págs. 2 y 7.

³⁷ Una breve, pero interesante perspectiva del concepto y posibilidades que ofrece la «economía plateada» puede consultarse en el dossier elaborado por la Institución Ferial de Extremadura (FEVAL) para el I Congreso Economía Plateada, cuya celebración en Mérida se ha pospuesto por la COVID-19 (el dossier puede consultarse aquí: <https://bit.ly/3l6F9J6>; consulta: 30/07/2020).

sino también para aquellas con limitaciones funcionales. Por ello, habría sido deseable que, junto a las personas con discapacidad, se hubiera incluido con carácter general a las personas con limitaciones funcionales como destinatarias de las medidas acordadas.

En sentido análogo, ya la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público (Directiva 2016/2102) se refería a la necesidad de asegurar el acceso de webs y aplicaciones para dispositivos móviles no solo a las personas con discapacidad, sino también a las personas de edad avanzada. Pero, de forma parecida a la Directiva de Accesibilidad, mientras sus considerandos 23 y 49 incluían entre los usuarios a las personas con discapacidad y a las de edad avanzada, el articulado solo se refería de forma concreta a las personas con discapacidad³⁸. En cambio, la norma española que ha transpuesto la citada directiva, esto es, el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, sí que se refiere siempre, con carácter específico, tanto en su preámbulo como en su articulado a los mayores junto a las personas con discapacidad³⁹.

No es baladí recordar en este punto lo importante que es la visibilidad en materia de inclusión, pues gracias a ella la sociedad puede reaccionar y tomar conciencia de la relevancia de adoptar medidas frente a aquellos obstáculos que podamos encontrarnos en un mundo globalizado. En el fondo, se trata de asumir que la accesibilidad no solo favorece a las personas con discapacidad, sino que la mayor parte de la población se beneficiará tarde o temprano de este nuevo paradigma, y es a partir de esta premisa como debe examinarse el contenido de la Directiva de Accesibilidad.

2. PRODUCTOS Y SERVICIOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO DE LA DIRECTIVA

Con la transversalidad como eje⁴⁰, la norma incluye los requisitos de accesibilidad de ciertos productos y servicios que considera claves, además de por ser

³⁸ Art. 1.1 Directiva 2016/2102.

³⁹ Véase entre otros, arts. 1.2 y 5.1 RD 1112/2018. Sobre la accesibilidad digital y su importancia para las personas con discapacidad, véase Juana Morcillo Moreno y Marina Caporale, (2019), «Smart cities and disability: digital accessibility as a precondition», en Auby, J.-B., *Le futur du droit administratif*, París: LexisNexis, págs. 389-408.

⁴⁰ La transversalidad del documento aporta un valor añadido, pues, como ya se indicó, dota de contenido a la obligación de accesibilidad que establecían, sin llegar a definirla, algunas normas europeas. Y, a la vez, obliga a revisar otras que contenían disposiciones relativas a la accesibilidad como, por ejemplo, la ya referida Directiva 2016/2102; así, la Directiva de Accesibilidad se aplicará no solo a servicios (como sitios web o *apps*), sino también a

pertinentes para las personas con discapacidad, por suponer de modo evidente un serio problema para el mercado interior ante la disparidad de requisitos nacionales⁴¹. E incorpora también, aunque con menor intensidad, normas sobre accesibilidad a espacios públicos y al entorno construido, así como a cualquier medio de transporte.

La selección de productos y servicios tuvo en cuenta el análisis que precedió a la evaluación de impacto y que contó no solo con las aportaciones de las empresas y de las principales organizaciones de la sociedad civil —incluidas las que representan a personas con discapacidad⁴²—, sino también con la opinión de expertos en materia de discapacidad y el examen de las divergentes normativas de nueve Estados miembros que, en 2015, representaban aproximadamente el 80% del PIB y el 77% de su población⁴³. Aun así, la lista es insuficiente por centrarse en productos y servicios de carácter digital y dejar fuera importantes servicios como los de atención médica, educación, transporte o vivienda o productos como los electrodomésticos⁴⁴. De hecho, la lista inicial sufrió una importante reducción, pues de los 87 productos y servicios propuestos, finalmente se seleccionaron únicamente 11⁴⁵.

Veamos cuáles son los productos y servicios incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de Accesibilidad, no sin antes hacer una aclaración: dado el carácter técnico que presentan muchos aspectos de la norma, para entender su verdadero alcance resulta indispensable manejar las definiciones contenidas en ella, así como en otras disposiciones. De este modo, el concepto de «producto» incluye toda sustancia, preparado o mercancía que resulte de un proceso de fabricación y no se trate de «alimentos, piensos, plantas ni animales vivos, productos de origen humano ni productos de origen vegetal o animal directamente rela-

productos (como ordenadores, teléfonos inteligentes o cajeros automáticos) que plantean un mayor riesgo de regulación divergente en materia de accesibilidad.

⁴¹ Véase el considerando 18 DA.

⁴² Con relación a la importancia de la opinión de las personas con discapacidad en las iniciativas que les afecten, véase la recomendación 4 («Involve people with disabilities») del *Word Report on Disability*, cit., págs. 265 y 266. Como ahí se señala, las personas con discapacidad suelen tener perspectivas únicas sobre su discapacidad y situación. De ahí que sea importante consultar a las mismas y lograr su participación activa al formular y poner en práctica políticas, normas y servicios.

⁴³ Véase la *Propuesta de Directiva*, pág. 11.

⁴⁴ En este sentido, resultan interesantes las apreciaciones del *EDF analysis of the European Accessibility Act* (<http://www.edf-feph.org/newsroom/news/our-analysis-european-accessibility-act>, págs. 4 y 6).

⁴⁵ El *Informe* encargado a Deloitte en 2015, sobre el impacto socioeconómico de las nuevas medidas para mejorar la accesibilidad de bienes y servicios para personas con discapacidad, explica los criterios con base en los cuales se pasó de 87 a 11 (<https://bit.ly/33ctpOY>, apdos. 30 a 33; consulta: 30/07/2020).

cionados con su futura reproducción»⁴⁶. Por su parte, la definición de «servicio» se remite a la Directiva de Servicios y se refiere a toda actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración⁴⁷.

2.1. Productos introducidos en el mercado tras el 28 de junio de 2025

Según el art. 2.1, la Directiva de Accesibilidad se aplica a una serie de productos que se introduzcan en el mercado después del 28 de junio de 2025. Esta es la fecha a partir de la cual los Estados miembros deberán aplicar las disposiciones de la directiva, previa transposición que deberá realizarse como máximo hasta el 22 de junio de 2022. En concreto, los productos afectados son los siguientes:

- a) Equipos informáticos de uso general de consumo y sistemas operativos: a este respecto, son ejemplos de «equipos informáticos de uso general de consumo» los ordenadores personales, incluidos los de mesa, los portátiles, los teléfonos inteligentes o las tabletas. Serían aquellos concebidos para su uso por los consumidores y capaces de realizar la mayoría de las tareas informáticas más habituales solicitadas por ellos. Lógicamente, para que estos equipos funcionen de manera accesible, también tienen que ser accesibles sus sistemas operativos (como Windows o MacOS)⁴⁸.
- b) Los siguientes terminales de autoservicio:
 - Terminales de pago: es decir, los dispositivos que permiten hacer pagos en un punto físico de venta, no en un entorno virtual⁴⁹.
 - Estos terminales de autoservicio dedicados a prestar los servicios recogidos en la Directiva:
 - Cajeros automáticos.
 - Máquinas expendedoras de billetes.
 - Máquinas de facturación.
 - Terminales de autoservicio interactivos que faciliten información, salvo los instalados como partes integradas de vehículos, aeronaves, buques o material rodante.

⁴⁶ Art. 3.2) DA.

⁴⁷ Véase Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior [art. 4.1)]. La Directiva menciona el art. 50 TCE (actual 57 TFUE) para incluir de modo particular, entre los servicios, las actividades de carácter industrial, mercantil, artesanal y las propias de las profesiones liberales.

⁴⁸ Considerando 25 y art. 3.39) DA.

⁴⁹ Art. 3.29) DA.

- c) Equipos terminales de consumo interactivos para prestar servicios de comunicación electrónica: aquí entrarían, por ejemplo, los teléfonos inteligentes. La «capacidad informática interactiva» es aquella funcionalidad de apoyo para la interacción entre usuario y dispositivo que permite procesar y transmitir datos, voz o vídeo o cualquier combinación de estos⁵⁰.
- d) Equipos terminales de consumo interactivos para acceder a servicios de comunicación audiovisual: por ejemplo, los televisores inteligentes.
- e) Lectores electrónicos: se trata de aquellos equipos especializados —incluidos tanto el aparato como el programa— para acceder a archivos de libros electrónicos, navegar por ellos, leerlos y utilizarlos (los llamados *e-readers*)⁵¹.

2.2. Servicios prestados tras el 28 de junio de 2025

Por su parte, de conformidad con el art. 2.2, la Directiva de Accesibilidad se aplicará a los siguientes servicios prestados después del 28 de junio de 2025, sin perjuicio de ciertas medidas transitorias⁵²:

- a) Servicios de comunicaciones electrónicas, salvo los servicios de transmisión utilizados para prestar servicios de máquina a máquina, es decir, aquellos que impliquen una transferencia automatizada de datos e información entre dispositivos o aplicaciones de *software* con escasa o nula interacción humana⁵³.
- b) Servicios que den acceso a los servicios de comunicación audiovisual: aquí entrarían las plataformas de vídeo a demanda como Netflix o HBO. Con *acceso*, el apartado se refiere a poder identificar, seleccionar y visualizar servicios de comunicación audiovisual y recibir información sobre ellos. Pero también incluye cualquier característica que presenten dichos servicios —como subtítulos para sordos, descripción de audio, subtítulos hablados o interpretación de lenguaje de señas—, así como las guías electrónicas de programas⁵⁴.
- c) Los siguientes elementos de los servicios de transporte de viajeros (aéreo, por autobús, por ferrocarril y por vías navegables) —salvo en el caso de

⁵⁰ Art. 3.40) DA.

⁵¹ Art. 3.42) DA.

⁵² Recogidas, como veremos, en el art. 32 DA.

⁵³ Considerando 249 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. A la vez, su art. 2.4) define «servicio de comunicación electrónica» el prestado normalmente a cambio de una remuneración a través de redes de comunicaciones electrónicas y que incluye estos servicios: a) el de acceso a internet; b) el de comunicaciones interpersonales; y c) aquellos consistentes, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales (como son los servicios de transmisión usados para la prestación de servicios máquina a máquina y para la radiodifusión).

⁵⁴ Art. 3.6) DA.

transporte urbano, suburbano y regional, en cuyo caso solo se aplicará el último de los puntos señalados a continuación⁵⁵—:

- Sitios web: es decir, el conjunto de archivos electrónicos y páginas web referentes a un tema bajo un nombre de dominio a los que se accede utilizando un navegador web⁵⁶.
 - Servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles (en adelante, *apps*): las *apps* se definen en el RD 1112/2018 como aquellas «aplicaciones informáticas diseñadas y desarrolladas para ser usadas por el público en general en dispositivos móviles, entre los que se incluyen los teléfonos inteligentes y las tabletas»⁵⁷. No incluyen el programa *software* que controla dichos dispositivos (sistema operativo para dispositivos móviles) ni el equipo informático.
 - Billetes electrónicos y servicios de expedición de billetes electrónicos: con el «billete electrónico», el derecho a viajar se almacena electrónicamente en una tarjeta de transporte física u otro dispositivo, pero no se imprime en papel. Y el «servicio de expedición de billetes electrónicos» facilita la adquisición en línea de los billetes de transporte y su envío al comprador en formato electrónico para que pueda imprimirlos en papel o mostrarlos en un dispositivo móvil cuando viaje⁵⁸.
 - Información sobre servicios de transporte, en particular sobre viajes en tiempo real: con relación a las pantallas informativas, la disposición se limita a las pantallas interactivas situadas dentro de la UE.
 - Terminales de servicio interactivos situados dentro de la UE, salvo los instalados como partes integradas en vehículos, aeronaves, buques y material rodante.
- d) Servicios bancarios para consumidores: se incluyen distintos servicios bancarios y financieros a los consumidores como por ejemplo, los contratos de crédito (tanto al consumo, como para bienes inmuebles de uso residencial) o los servicios vinculados a la cuenta de pago⁵⁹.

⁵⁵ Esta exclusión ha sido objetada por el Foro Europeo de la Discapacidad al entender que los derechos de los pasajeros del metro o de un autobús urbano deberían ser los mismos que los de los usuarios de medios de transporte nacional o internacional (véase *EDF analysis of the European Accessibility Act, cit.*, pág. 7).

⁵⁶ Art. 4.a) RD 1112/2018.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Definiciones que aporta el art. 3.43) y 44) DA.

⁵⁹ Es decir, los relacionados con la apertura, funcionamiento y cierre de una cuenta de pago, incluidos los servicios de pago y las operaciones de pago que entren en el ámbito de aplicación del art. 3.g) de la Directiva 2007/64/CE (básicamente las realizadas mediante una serie de documentos en papel extendidos por un proveedor de servicios de pago para poner

- e) Libros electrónicos y sus programas especializados: este supuesto se refiere al suministro de archivos digitales que contengan la versión electrónica de un libro a la que poder acceder, por la que poder navegar y que poder leer y utilizar, así como de programas especializados que permitan todo lo anterior⁶⁰ (los llamados *e-books*). No entrarían aquí los programas incluidos en la definición de «lector electrónico». A fin de que quede un poco más claro, podría decirse que el *e-book* (libro electrónico) se refiere al contenido del libro, mientras que el *e-reader* (lector electrónico) se refiere al continente.
- f) Servicios de comercio electrónico: es decir, los prestados a distancia a través de webs y servicios para dispositivos móviles, por medios electrónicos y a petición del consumidor para celebrar un contrato con este⁶¹.
- g) Respuestas a las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia «112»: este es uno de los aspectos más delicados que plantea la Directiva de Accesibilidad. De hecho, se recoge en un apartado específico (art. 2.3), distinto del que alude genéricamente a los servicios de comunicaciones electrónicas [art. 2.2.a)].

3. LAS RESPUESTAS A LAS COMUNICACIONES DE EMERGENCIA AL NÚMERO ÚNICO EUROPEO «112»

Las distintas medidas adoptadas por los Estados para que las personas con discapacidad pudieran acceder a este servicio obligaba a una armonización para evitar, sobre todo, los posibles problemas al viajar entre Estados miembros.

Una «comunicación de emergencia» es la que se emite a través de los servicios de comunicación interpersonal entre un usuario final y el PSAP (punto de respuesta de seguridad pública⁶²) para pedir y recibir ayuda urgente de los servicios de emergencia. A su vez, estos son aquellos que proporcionan «asistencia rápida e inmediata en situaciones en que exista, en particular, un riesgo directo para la vida o la integridad física de las personas, para la salud y seguridad públi-

fondos a disposición del beneficiario), así como las posibilidades de descubierto y de rebasamiento [art. 2.6) de la Directiva 2014/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas].

⁶⁰ Art. 3.41) DA.

⁶¹ Art. 3.30) DA.

⁶² El PSAP (*public safety answering point*) hace referencia a una ubicación física en la que se reciben inicialmente las comunicaciones de emergencia y que está bajo la responsabilidad de una autoridad pública o de una organización privada reconocida por el Estado miembro de que se trate [art. 2.36) Directiva 2018/1972, que establece el *Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas*]. Un PSAP más apropiado es aquel determinado por las autoridades responsables para hacerse cargo de las comunicaciones de emergencia procedentes de cierta zona o de determinado tipo [art. 2.37)].

cas o individuales, o para la propiedad pública o privada o el medio ambiente, de conformidad con la normativa nacional»⁶³.

La Directiva de Accesibilidad reenvía en gran medida esta cuestión al *Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas*, cuyo objetivo es que las personas con discapacidad puedan acceder a los servicios de emergencia mediante comunicaciones de emergencia de modo equivalente a como acceden otras personas y, especialmente, cuando se desplacen a otros Estados miembros, donde no debería ser necesario un registro previo⁶⁴. Por ello las medidas incorporadas pretenden garantizar la interoperabilidad entre Estados.

Los requisitos específicos de accesibilidad referidos a la respuesta a las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia «112» por el PSAP más apropiado se recogen en la sección V del anexo I de la Directiva de Accesibilidad, si bien de modo excesivamente genérico. De un lado, se indica que la respuesta deberá incluir «funciones, prácticas, políticas, procedimiento y cambios destinados a atender las necesidades de las personas con discapacidad». De otro, que deberá ser adecuada, del modo que mejor convenga a la organización nacional de los sistemas de emergencia, por el PSAP más apropiado, utilizando el mismo medio de comunicación que para su recepción. En concreto, los prestadores deberán proporcionar, además de la comunicación de voz, servicios de texto en tiempo real y de conversación completa cuando proporcionen apoyo de vídeo, garantizando la sincronización de todos estos medios de comunicación⁶⁵.

A partir de ahí, los Estados podrán adoptar requisitos adicionales para conseguir los objetivos de la Directiva de Accesibilidad. Y, como alternativa, deben poder determinar un tercero prestador de servicios de retransmisión al que puedan recurrir las personas con discapacidad, hasta que los puntos de respuesta de seguridad pública puedan utilizar servicios de comunicaciones electrónicas mediante protocolos de internet que garanticen la accesibilidad de las respuestas a las comunicaciones de emergencia⁶⁶.

La importancia de la accesibilidad del 112 es clave, pues son muchas las personas con discapacidad que pueden quedar excluidas si no pueden acceder a este servicio. Durante la tramitación de la Directiva de Accesibilidad, el CERMI reclamó al Gobierno español que impulsara en la UE la exigencia legal de accesibilidad universal de todos los teléfonos de emergencia; sin embargo, la directiva sólo recoge las respuestas a las comunicaciones de emergencia al número único europeo 112. Como se ha indicado, serán los Estados los que, en la medida que consideren, podrán ir más allá. Así lo está haciendo España, que, en enero de 2020, aprobó el Real Decreto 734/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifican directrices básicas de planificación de protección civil y planes estatales

⁶³ Art. 2, apdos. 38) y 39) Directiva 2018/1972.

⁶⁴ Considerando 45 DA.

⁶⁵ Considerando 28 DA y pár. 2º de la sección V del anexo I DA.

⁶⁶ Considerando 45 DA.

de protección civil para la mejora de la atención a las personas con discapacidad y a otros colectivos en situación de especial vulnerabilidad ante emergencias. Dicha norma garantiza la accesibilidad universal al número telefónico 112, como número único de acceso a los servicios de atención de emergencias en todo el territorio nacional⁶⁷.

4. CONTENIDOS DE WEBS Y APPS EXCLUIDOS DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN

La Directiva de Accesibilidad excluye de su ámbito de aplicación los siguientes contenidos de sitios web y *apps*:

- a) Contenidos multimedia pregrabados de base temporal publicados antes del 28 de junio de 2025: los contenidos multimedia emitidos en directo que se mantienen en línea o se vuelven a emitir tras su transmisión en directo se consideran «contenidos multimedia pregrabados de base temporal» inmediatamente después de la fecha de la emisión inicial o la nueva emisión, sin demoras indebidas y sin que se supere el tiempo estrictamente necesario para que dichos contenidos se hagan accesibles. En principio, el período de tiempo necesario no debe ser superior a catorce días. En casos justificados, por ejemplo cuando no sea posible contratar los servicios pertinentes a su debido tiempo, ese período podría ampliarse de manera excepcional al plazo más breve necesario para hacer accesibles los contenidos⁶⁸.
- b) Archivos de ofimática publicados antes del 28 de junio de 2025: es decir, aquellos documentos que, en principio, no están destinados a ser utilizados en la web, pero están incluidos en páginas web, como el formato *pdf*, los documentos de *Office* o sus equivalentes⁶⁹.
- c) Servicios de mapas y cartografía en línea, siempre y cuando la información esencial sea accesible digitalmente en el caso de mapas destinados a fines de navegación: a este respecto, la Directiva 2016/2102 —a cuyos requisitos deben adaptarse los de la Directiva de Accesibilidad⁷⁰— es más específica y aclara que, en caso de mapas de navegación «considerados distintos de los

⁶⁷ Véase DA 2ª RD 734/2019. Por ello, la Confederación Estatal de Personas Sordas propuso la incorporación de la plataforma de videointerpretación para personas sordas SVIsual para hacer accesible la atención telefónica del 112, tanto en lengua de signos como en texto escrito. Con dicho servicio cuentan también otros teléfonos de atención ciudadana como el 016, el 091 y el 062.

⁶⁸ Considerando 27 Directiva 2016/2102.

⁶⁹ Considerando 26 Directiva 2016/2102.

⁷⁰ Así lo indica el considerando 46 de la Directiva de Accesibilidad cuando indica que «[l]os requisitos de accesibilidad establecidos en la presente Directiva deben adaptarse a los requisitos de la Directiva (UE) 2016/2102, a pesar de las diferencias que existen, por ejemplo, en materia de seguimiento, presentación de informes y aplicación».

fin de descripción geográfica», podría ser necesaria información accesible para ayudar a personas con dificultades para utilizar adecuadamente la información visual o las funcionalidades de navegación complejas en casos como, por ejemplo, localizar establecimientos. En dichos supuestos se deberá ofrecer una alternativa accesible «como la dirección postal, las paradas de transporte público más cercanas, o el nombre de lugares y regiones que a menudo ya conoce el organismo del sector público, de forma sencilla y legible para el mayor número de usuarios»⁷¹.

- d) Contenidos de terceros no financiados ni desarrollados por el agente económico en cuestión ni que estén bajo su control: esta excepción responde a la misma idea que la incluida, en términos prácticamente idénticos, en la Directiva 2016/2102 respecto a las webs y *apps* de organismos del sector público cuando, tras su creación, se incorporen contenidos de terceros que no estén financiados, desarrollados ni bajo el control del organismo del sector público en cuestión (verbigracia: un artículo que se puede comentar por los usuarios o un sitio donde se insertan de modo automático contenidos que proceden de otras fuentes —como anuncios—). Esta última directiva va más allá al indicar que si dichos contenidos obstaculizaran o redujeran la funcionalidad de los servicios públicos ofrecidos en la web o la *app* no deberían utilizarse. Pero si la finalidad de la web o *app* consistiera justamente en celebrar consultas u organizar foros de debate, dichos contenidos no se considerarían procedentes de terceros y, por tanto, sí deberían ser accesibles —salvo los contenidos aportados por el usuario fuera del control del organismo público—⁷².
- e) Contenidos de sitios web y *apps* considerados como archivos por incluir solo contenidos que no se actualicen ni editen después del 28 de junio de 2025⁷³.

V. REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD

El art. 4 DA remite los concretos requisitos de accesibilidad de los productos y servicios incluidos en su ámbito de aplicación a su anexo I, que se divide en siete secciones según el producto o el servicio de que se trate. Sin embargo, desde el primer momento se hacen dos importantes advertencias de cara a exceptuar la aplicación de tales requisitos. De un lado, no se aplicarán cuando supongan una modificación sustancial de la naturaleza básica del producto o servicio en cuestión, ni tampoco cuando impongan una carga desproporcionada a los agentes económicos implicados. De otro, se resalta que las microempresas que pres-

⁷¹ Considerando 29 Directiva 2016/2102.

⁷² Considerando 30 Directiva 2016/2102.

⁷³ Art. 2.4 DA.

ten servicios estarán exentas de cumplir los requisitos de accesibilidad. A dichos supuestos, cuya genérica regulación deberá ser concretada por los Estados, nos referiremos más adelante.

1. DE LOS PRODUCTOS

Con relación a los productos, sin entrar en detalle —dada la naturaleza de este trabajo—, podemos destacar las siguientes reglas:

- a) Todos los productos deberán cumplir los requisitos de la sección I del anexo I. Los requisitos generales de accesibilidad enumerados en los apdos. 1 y 2 de la citada sección pivotan en dos apreciaciones generales. La primera, que el diseño y fabricación de los productos se haga de tal manera que se optimice su uso previsible por las personas con discapacidad. La segunda, que los productos vayan acompañados, en la medida de lo posible, de información accesible sobre su funcionamiento y características de accesibilidad. A partir de ahí se enumeran ciertos requisitos relativos al suministro de información, a la interfaz de usuario y diseño de funcionalidad y, cuando se disponga de ellos, a los servicios de apoyo⁷⁴.
- b) Todos los productos, salvo los terminales de autoservicio⁷⁵, deberán cumplir los requisitos de la sección II, que se refieren a la accesibilidad por una parte de los embalajes o envases (en particular, la información facilitada en ellos) y, por otra, de las instrucciones para el manejo de los productos⁷⁶.

2. DE LOS SERVICIOS

Por su parte, respecto a los servicios incluidos en la Directiva de Accesibilidad, esta distingue entre requisitos generales y específicos según el tipo de servicio. De este modo:

⁷⁴ Algunos ejemplos al respecto se enumeran en el anexo II. Así, con relación al suministro de información, se debería proporcionar un formato con relieve táctil o un sonido, además de una advertencia de texto para que las personas ciegas pudieran percibirla. O, por lo que a la interfaz de usuario se refiere, un terminal de autoservicio con instrucciones orales debería, además, ofrecer instrucciones en forma de texto o imágenes para que una persona sorda pudiera realizar también la acción requerida.

⁷⁵ Es decir, los incluidos en el art. 2.1.b) DA, a saber: terminales de pago, cajeros automáticos, máquinas expendedoras de billetes, máquinas de facturación o terminales de autoservicio interactivos que faciliten información, salvo los instalados como partes integradas de vehículos, aeronaves, buques o material rodante.

⁷⁶ Entre los ejemplos citados en el anexo II podemos destacar la indicación en el embalaje de que el teléfono incluye características de accesibilidad para personas con discapacidad o la impresión en Braille para que personas ciegas puedan leerlo.

- a) Todos los servicios deberán cumplir los requisitos generales de accesibilidad enumerados en la sección III del anexo I⁷⁷. Bajo el paraguas de la prestación de servicios orientada a un mejor uso por las personas con discapacidad, se incluyen exigencias como la accesibilidad tanto de los productos usados en la prestación de los servicios como de las *webs* y servicios basados en dispositivos móviles, el suministro de información sobre el funcionamiento del servicio y sus características de accesibilidad e interoperabilidad con dispositivos de apoyo⁷⁸ o, cuando existan, unos servicios de apoyo que faciliten información, mediante modos de comunicación accesibles, sobre la accesibilidad del servicio y su compatibilidad con las tecnologías de apoyo.
- b) Cada servicio deberá cumplir, además, los requisitos adicionales de accesibilidad enumerados en la sección IV del anexo I. Para los distintos servicios se enumeran unos requisitos específicos, de nuevo para optimizar su uso previsible por personas con discapacidad. A tal fin, incluirán ciertas funciones, prácticas, políticas, procedimientos y cambios que tengan en cuenta las necesidades de dicho colectivo y que garanticen la interoperabilidad con las tecnologías de apoyo. Por citar un caso, para los servicios bancarios es preciso facilitar a los consumidores métodos de identificación, firmas electrónicas, seguridad y servicios de pago que sean perceptibles, funcionales, comprensibles y resistentes y, además, garantizar que la información sea comprensible, sin que se rebase un nivel de complejidad superior al B2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas⁷⁹.
- c) Con relación al entorno físico construido donde se prestan los servicios, cada Estado decidirá, según sus condiciones nacionales, si debe o no cumplir los requisitos de accesibilidad recogidos en el anexo III para maximizar su uso por personas con discapacidad. Dicho anexo extiende la accesibilidad de las zonas destinadas al acceso público al uso de zonas e instalaciones al aire libre asociadas, al uso de aseos e instalaciones sanitarias o a la comunicación y orientación mediante más de un canal sensorial. Por tanto, los requisitos atinentes al

⁷⁷ Aunque el art. 4.3.1º DA exceptúa de tales requisitos a los servicios de transporte urbano, suburbano y regional, en realidad no hacía falta dicha precisión, implícita con una simple remisión al art. 2.2 —como hace la sección III del anexo I—. Recordemos que, con relación al transporte urbano, suburbano y regional (sea aéreo, por autobús, ferrocarril o por vías navegables), el art. 2.2.c) solo incluye en su ámbito de aplicación los terminales de servicio interactivos situados en la UE, salvo los instalados como partes integradas en vehículos, aeronaves, buques y material rodante.

⁷⁸ Como, por ejemplo, proporcionar archivos electrónicos que puedan leerse por ordenadores mediante el uso de lectores de pantalla, facilitando así el uso de la información por las personas ciegas.

⁷⁹ Concretamente, el anexo II cita como ejemplo velar por que los diálogos de identificación en pantalla sean legibles mediante el uso de lectores de pantalla para que los puedan usar personas ciegas.

entorno construido no son obligatorios para los Estados, que decidirán si los aplican o no en función de sus circunstancias internas. Este aspecto ha sido duramente criticado por el Foro Europeo de la Discapacidad (*European Disability Forum*), que durante la tramitación de la directiva apostó fuertemente por la obligatoriedad de dicha cláusula, al menos cuando el entorno construido estuviera relacionado con los productos y servicios incluidos en la directiva, demanda que finalmente no tuvo reflejo en la redacción final⁸⁰.

3. CARÁCTER FUNCIONAL DE LOS REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD

La armonización de la accesibilidad que recoge la Directiva de Accesibilidad responde a un plano funcional, es decir, señalando únicamente los principios generales del «diseño para todas las personas» que habrán de regir la fabricación, importación y distribución de los productos y la prestación de servicios en la Unión Europea. De ahí que no se descienda de modo general a un nivel técnico detallado.

No obstante, si los requisitos de accesibilidad recogidos en el anexo I no abordasen una o más funciones de los productos o servicios, la directiva aporta unos criterios subsidiarios de rendimiento funcional que deberían cumplir tales funciones, siempre que su aplicación proporcione una accesibilidad equivalente o superior en el marco de una utilización previsible por personas con discapacidad⁸¹. Pensemos en productos o servicios que, por su carácter innovador, no se hayan podido recoger en la Directiva de Accesibilidad.

Aclarado lo anterior, en algunos casos puede requerirse una descripción más detallada para algunos bienes o servicios o, simplemente, ser necesaria para poder otorgarse la declaración UE de conformidad⁸². En tales casos, la Directiva de Accesibilidad abre la puerta a varias opciones.

La primera consiste en proporcionar «ejemplos indicativos» de medidas que los Estados podrán trasladar a los agentes económicos para cumplir la Directiva de Accesibilidad. Dichos ejemplos, enumerados en su anexo II, no son vinculantes, pero resultan útiles porque aportan posibles soluciones para aplicar los requisitos de accesibilidad del anexo I. De ese modo, las cuatro secciones que conforman el anexo II incluyen ejemplos que se corresponden, respectiva-

⁸⁰ Véase *EDF analysis of the European Accessibility Act*, cit., pág. 9.

⁸¹ Sección VII del anexo I DA. Se obliga a que, como mínimo, haya una alternativa al modo de utilización del producto o servicio en cuestión: por ejemplo, si presenta un modo de utilización visual, se incluirá como mínimo un modo de utilización que no requiera visión o, si requiere la intervención vocal del usuario (como habla, silbidos o chasquidos), se incluirá como mínimo un modo de utilización que no requiera una intervención oral.

⁸² Por cuestiones de espacio, no podemos desarrollar aquí este aspecto que, junto a otros, será abordado en un trabajo posterior. Baste indicar que la declaración UE de conformidad es un documento que confirmará el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad aplicables (art. 16.1 DA).

mente, con los requisitos de accesibilidad de las cuatro primeras secciones del anexo I.

En segundo lugar, se faculta a la Comisión, por tiempo indefinido, para adoptar actos delegados que precisen más los requisitos de accesibilidad que, por su propia naturaleza, no puedan surtir el efecto deseado si no son precisados en actos jurídicos vinculantes de la Unión, como los requisitos relativos a la interoperabilidad⁸³.

En tercer término, los Estados podrán aplicar los requisitos de accesibilidad recogidos en normas armonizadas —o partes de ellas— publicadas en el *DOUE*, y en este caso se presumirá que los productos y servicios conformes con las mismas cumplen los requisitos de accesibilidad de la Directiva de Accesibilidad⁸⁴.

Por último, la Comisión podrá adoptar actos de ejecución que establezcan especificaciones técnicas según los requisitos de accesibilidad establecidos en la Directiva, si bien para ello es preciso que no se haya publicado ninguna referencia a normas armonizadas en el *DOUE* y, además, que:

- Existan retrasos injustificados en la elaboración de normas armonizadas tras la oportuna solicitud de la Comisión a los organismos europeos de normalización o estos no hayan aceptado la solicitud.
- La Comisión demuestre que una especificación técnica respeta los requisitos del anexo II del Reglamento sobre la normalización europea⁸⁵, salvo el relativo a que una organización sin ánimo de lucro haya elaborado las especificaciones técnicas⁸⁶.

Con relación a los requisitos de accesibilidad conviene, finalmente, hacer una sucinta referencia a dos ideas. La primera, que los requisitos de accesibilidad serán de aplicación obligatoria a las especificaciones técnicas que figuren en los pliegos de la contratación pública⁸⁷. En este sentido, como ya se mencionó *supra*, las directivas de contratación obligan a que, cuando se adopten requisitos imperativos de accesibilidad mediante un acto jurídico de la Unión, las especificaciones técnicas relativas a la accesibilidad para personas con discapacidad o diseño para todos se definan por referencia a ellos. Ello sin perjuicio de que los Estados puedan ir más allá de los requisitos de accesibilidad numerados en el anexo I y de que

⁸³ Arts. 4.9 y 26.2.1º DA.

⁸⁴ Art. 15.1 DA.

⁸⁵ Reglamento (UE) 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012. El citado anexo se refiere a los requisitos para identificar las especificaciones técnicas de las TIC.

⁸⁶ Art. 15.3 DA.

⁸⁷ Art. 24.1 DA, con relación a los arts. 42.1 y 60.1, respectivamente, de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, 2014/24/UE sobre contratación pública y 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

los puedan aplicar incluso a productos y servicios que no entren en el ámbito de aplicación de la Directiva de Accesibilidad.

La segunda idea conecta con la presunción de que los productos y servicios cuyas características, elementos y funciones sean conformes con los requisitos de accesibilidad de la sección VI del anexo I cumplen con las obligaciones establecidas en actos de la UE distintos de la propia directiva, salvo que en ellos se establezca otra cosa⁸⁸.

VI. LAS CUESTIONADAS EXCEPCIONES

Dentro de los asuntos más importantes que plantea la Directiva de Accesibilidad, merece especial atención el de las excepciones al cumplimiento de los requisitos de accesibilidad. Estos no se aplicarán cuando supongan una modificación sustancial de los productos o servicios o impongan una carga desproporcionada a los agentes económicos afectados. Pero tampoco se aplicarán a las microempresas.

Se tratan a continuación las razones por las que el legislador europeo ha considerado pertinente excluir del ámbito de aplicación de la Directiva de Accesibilidad dichos aspectos.

1. LA MODIFICACIÓN SUSTANCIAL DE PRODUCTOS O SERVICIOS Y LA CARGA DESPROPORCIONADA SOBRE LOS AGENTES ECONÓMICOS

El art. 14 de la Directiva de Accesibilidad, único que conforma el cap. V, condiciona la aplicación de los requisitos de accesibilidad a dos importantes reservas, a saber: que no exijan un cambio significativo en un producto o servicio cuyo resultado sea la modificación sustancial de su naturaleza básica y que no provoquen la imposición de una carga desproporcionada sobre los agentes económicos afectados.

Para determinar la concurrencia o no de dichos supuestos, los agentes económicos concernidos —que pueden pertenecer al sector público o al privado⁸⁹— deberán realizar y documentar la correspondiente evaluación, debiendo además conservar los resultados derivados de la misma durante cinco años a contar des-

⁸⁸ Art. 24.2 DA. Básicamente, los requisitos de accesibilidad que la sección VI menciona a efectos de la presunción de cumplimiento de las obligaciones incluidas en otros actos de la UE se remiten a las secciones anteriores del anexo I.

⁸⁹ Considerando 57 DA. La Directiva de Accesibilidad considera agentes económicos a los fabricantes, importadores y distribuidores de productos y a los prestadores de servicios.

de la última comercialización del producto o prestación del servicio. Téngase en cuenta que las autoridades competentes —en el caso de los productos, las de vigilancia del mercado⁹⁰ y, en el de los servicios, las responsables de verificar su conformidad— podrán pedir una copia de la citada evaluación⁹¹. Y no solo: la directiva también obliga a los agentes económicos que se acojan a las excepciones de modificación sustancial o carga desproporcionada que informen de ello a las autoridades pertinentes del Estado miembro donde se vaya a introducir el producto o se vaya a prestar el servicio⁹².

Con relación, más concretamente, al supuesto de carga desproporcionada para los agentes económicos, los criterios para su evaluación se indican en el anexo VI, a saber:

- a) Los costes y beneficios estimados para los agentes económicos con relación al beneficio estimado para las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la cantidad y frecuencia de utilización de un producto o servicio.
- b) La proporción de los costes netos de cumplir los requisitos de accesibilidad en los costes totales de fabricar, distribuir o importar el producto o prestar el servicio para los agentes económicos.
- c) La proporción de los costes netos de cumplir los requisitos de accesibilidad en el volumen de negocios neto del agente económico.

En estos dos últimos criterios, la evaluación de los costes netos de cumplir los requisitos de actividad se hará con referencia a criterios relativos a *costes organizativos puntuales* y a *costes de la producción en curso y de desarrollo*. Los primeros se basan en los recursos humanos adicionales con experiencia en accesibilidad, con la formación y adquisición de competencias en dicho ámbito, con el desarrollo de un nuevo proceso para incluir la accesibilidad y de material orientativo en materia de accesibilidad y con la comprensión de la legislación al respecto; los segundos guardan relación con el diseño de las características de accesibilidad, con los procesos de fabricación, con los ensayos o con la elaboración de documentación.

Una precisión importante atañe a la financiación con la que cuente el agente económico: si este recibiera financiación adicional —distinta de los recursos pro-

⁹⁰ Las autoridades encargadas de la vigilancia del mercado velan por el buen funcionamiento del mercado único europeo. En este sentido, garantizan que los productos comercializados en la UE no pongan en peligro a los consumidores ni a los trabajadores europeos, pero también velan por otros intereses públicos como el medio ambiente, la seguridad o la competencia, evitando que las empresas cumplidoras se encuentren en desventaja respecto de otras que no se sometan a las normas (véase https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance_en#market_surveillance_legislation; consulta: 22/07/2020).

⁹¹ Art. 14.2 y 3 DA.

⁹² Art. 14.8.1º DA.

pios, sea pública o privada— para mejorar la accesibilidad, no podría invocar la concurrencia de una carga desproporcionada⁹³.

Por lo demás, los prestadores de servicios que, como consecuencia de una primera evaluación, hayan invocado una carga desproporcionada para no aplicar los requisitos de accesibilidad, deberán renovar dicha evaluación cada cinco años, o bien cuando se modifique el servicio o así lo soliciten las autoridades responsables de verificar la conformidad del mismo⁹⁴.

Finalmente, y como sucedía con los requisitos de accesibilidad, se recoge la posibilidad de que la Comisión adopte actos delegados para completar el anexo VI y precise más los criterios para la evaluación de la carga desproporcionada. Dicha decisión deberá adoptarse bajo el prisma de los posibles beneficios para las personas con discapacidad y —se añade en esta ocasión con muy buen criterio— con limitaciones funcionales⁹⁵. En esta ocasión, la duración de la delegación de poderes será de cinco años a partir del 27 de junio de 2019, si bien se prorrogará tácitamente por períodos de cinco años, salvo oposición del Parlamento Europeo o del Consejo⁹⁶.

2. LAS MICROEMPRESAS

Una microempresa es aquella empresa que emplea a menos de 10 personas y tiene un volumen de negocios anual menor de 2 millones de euros o un balance anual total menor de 2 millones de euros⁹⁷. Habida cuenta de su reducido tamaño, el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad podría consumir una parte importante de sus recursos humanos y financieros que, en gran medida, se deberían destinar a formalizar o conservar los documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ámbito europeo.

A partir de ahí, aunque en principio todos los agentes económicos deben poder hacer la evaluación conducente a determinar si existe o no una carga desproporcionada para, de ese modo, cumplir los requisitos de accesibilidad solo si no son desproporcionados, la Directiva de Accesibilidad indica que la exigencia de tal evaluación a las *microempresas que presten servicios* constituiría en sí misma una carga desproporcionada, razón por la que quedan excluidas de su ámbito de

⁹³ Art. 14.6 DA.

⁹⁴ Art. 14.5 DA.

⁹⁵ Art. 14.7 DA.

⁹⁶ Art. 26.2.2º DA.

⁹⁷ Art. 3.23) DA, de conformidad con el art. 2.3 de la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. Por su parte, las pymes son aquellas que emplean a menos de 250 personas y tienen un volumen de negocios anual menor de 50 millones de euros o un balance anual total menor de 43 millones de euros. A efectos de la Directiva de Accesibilidad se excluyen de dicha definición las microempresas, que tienen un tratamiento particular.

aplicación. En consecuencia, no tendrán que cumplir los requisitos de accesibilidad, ni ninguna obligación relativa al cumplimiento de los mismos⁹⁸.

Con relación a las *microempresas dedicadas a productos*, no hay una exclusión total del ámbito de aplicación de la Directiva, sino una relajación de las obligaciones que se traduce en la reducción de la carga administrativa de dichas entidades⁹⁹. De este modo, estarán exentas de documentar la evaluación para determinar la concurrencia o no de una modificación sustancial o de una carga desproporcionada. Ahora bien, deberán facilitar a la autoridad de vigilancia del mercado, previa solicitud de esta, la información que sea necesaria a efectos de la evaluación.

Y otro privilegio a favor de todas las microempresas acogidas a los supuestos de modificación sustancial o carga desproporcionada es no tener que remitir información al respecto a las autoridades pertinentes del Estado en el que se vaya a introducir el producto o a prestar el servicio¹⁰⁰, como sí deben hacer el resto de agentes económicos.

A partir de ahí, la Directiva «anima» a todas las microempresas a cumplir los requisitos de accesibilidad con el fin de aumentar la competitividad y su crecimiento en el mercado interior. Y, para ello, los Estados deberán proporcionarles orientaciones y herramientas que les faciliten la aplicación de las medidas nacionales derivadas de la transposición de la Directiva de Accesibilidad. Herramientas que deberán ser fruto de la concertación con las partes interesadas que sean pertinentes¹⁰¹.

VII. LA LAXITUD EN LOS PLAZOS: TRANSPOSICIÓN Y MEDIDAS TRANSITORIAS

Otra de las cuestiones más debatidas que plantea la Directiva de Accesibilidad, en vigor desde el 27 de junio de 2019 —veinte días tras su publicación¹⁰²—, es la del excesivo lapso temporal concedido a los Estados para transponer y adecuarse a sus prescripciones.

La Propuesta de 2015 señalaba que el calendario de ejecución respondía a los ciclos de vida de los productos, cuidadosamente seleccionados, al igual que los servicios¹⁰³. De ahí que las obligaciones de accesibilidad afecten, con carácter general, a los *nuevos* productos introducidos o servicios prestados tras la aplicación de la directiva, esto es, a partir del 28 de junio de 2025. No obstante, la aplicación a algunos productos y servicios más allá de dicha fecha no parece proporcionada.

⁹⁸ Considerando 70 y art. 4.5 DA.

⁹⁹ Considerando 71 DA y art. 14.4 DA.

¹⁰⁰ Art. 14.8.2º DA.

¹⁰¹ Considerando 72 DA y art. 4.6 DA.

¹⁰² Art. 34 DA. La publicación en el *DOUE* tuvo lugar el 7 de junio de 2019.

¹⁰³ Véase la exposición de motivos de la Propuesta de 2015, pág. 10.

Así pues, de la conjunción de los arts. 31 y 32 de la Directiva de Accesibilidad referidos, respectivamente, a su transposición y a las medidas transitorias, pueden destacarse tres fechas importantes: la de transposición y la de aplicación de la Directiva a los productos y servicios, diferenciando en este caso según si estos se han introducido en el mercado antes o después del 28 de junio de 2025.

Respecto, en primer lugar, a la transposición, se establece como fecha máxima el 28 de junio de 2022 (tres años desde su entrada en vigor). En este sentido, los Estados deberán comunicar a la Comisión las principales disposiciones internas que adopten para incorporar la Directiva de Accesibilidad y, específicamente, las relacionadas con el entorno físico construido¹⁰⁴. Junto a ello, los Estados deberán adjuntar, cuando esté justificado, los documentos explicativos necesarios para aclarar la relación entre las disposiciones de la directiva y las partes correspondientes de los documentos nacionales de transposición¹⁰⁵. Dicha obligación, recogida ya en la Propuesta de 2015 y que al fin y al cabo se traduce en una carga administrativa más, se justifica ante la diversa regulación sobre accesibilidad existente en los distintos Estados. De ese modo, la aportación de tales documentos facilitará la supervisión por parte de la Comisión de la transposición de una directiva de carácter transversal.

En segundo término, la Directiva de Accesibilidad será aplicable a los productos y servicios nuevos, es decir, que se introduzcan en el mercado después del 28 de junio de 2025 (seis años tras su entrada en vigor). Como excepción, los Estados podrán posponer la aplicación de las obligaciones específicas de accesibilidad de la respuesta a las comunicaciones de emergencia al número único europeo «112» hasta el 28 de junio de 2027¹⁰⁶. Esta demora, dejada al criterio de cada Estado, se ha criticado mucho.

Por último, con relación a los productos y servicios introducidos en el mercado antes del 28 de junio de 2025, la aplicación de la directiva se pospone al 28 de junio de 2030 (once años desde su entrada en vigor). La idea subyacente es que los prestadores de servicios puedan seguir prestándolos hasta el 28 de junio de 2030, mediante los productos que venían utilizando legalmente antes del 28 de junio de 2025. Pero también se recogen dos excepciones. La primera es que los terminales de autoservicio utilizados para prestar servicios se podrán utilizar hasta el final de su vida útil desde el punto de vista económico, sin su-

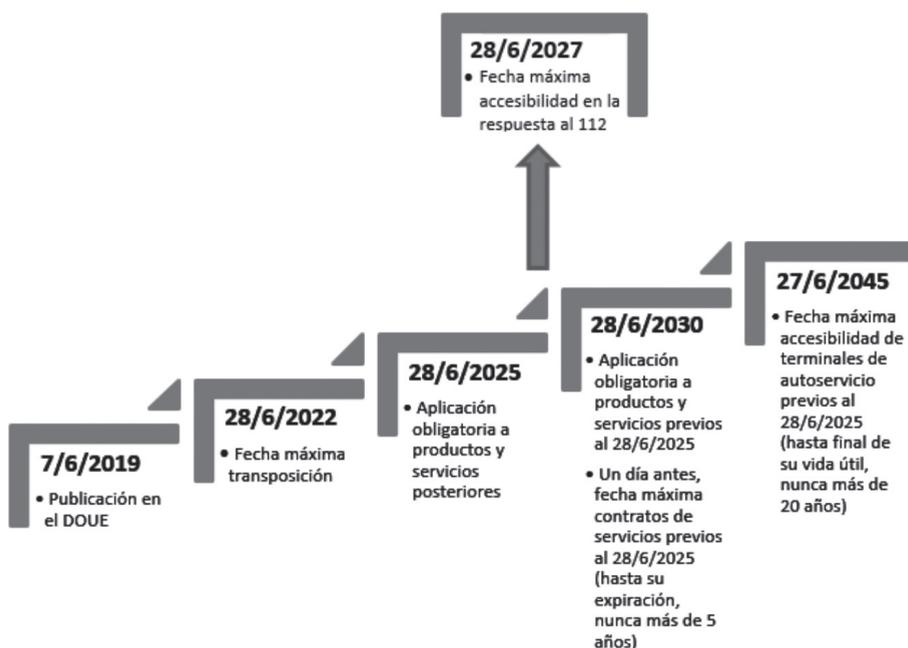
¹⁰⁴ Art. 31.5 y 6 DA.

¹⁰⁵ Véase el Considerando 100 DA, que se remite a la Declaración política conjunta, de 28 de septiembre de 2011, de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos (2011/C 369/02), publicada en el DOUE de 17/12/2011. Según dicha declaración, en casos justificados y tras una adecuada ponderación, los Estados miembros se comprometen a adjuntar dichos documentos explicativos, «que podrán presentarse en forma de tablas de correspondencia u otros documentos que tengan el mismo objeto».

¹⁰⁶ Art. 31.3 DA.

perar los veinte años desde su puesta en funcionamiento¹⁰⁷; aunque dependerá de los casos, dicho plazo podría extenderse, como máximo, hasta el 27 de junio de 2045. La segunda es que los contratos de servicios celebrados antes del 28 de junio de 2025 podrán continuar sin cambios hasta su expiración, sin superar los cinco años desde su celebración; como en el caso anterior, aunque dependerá del concreto contrato, el plazo podría extenderse, como máximo, al 27 de junio de 2030.

La siguiente escala refleja la complicada puesta en escena del Acta Europea de Accesibilidad:



Fuente: elaboración propia.

VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN

La entrada en vigor del Acta Europea de Accesibilidad es la respuesta de la Unión Europea a más de una década de reivindicaciones del colectivo de las personas con discapacidad. Sin embargo, el camino hacia el diseño universal aún

¹⁰⁷ Art. 32.2 DA.

no ha concluido, pues aunque la nueva directiva armoniza algunos aspectos muy importantes, no parece lo suficientemente ambiciosa.

En este sentido, aunque sus disposiciones se aplican a la contratación pública y se aplican a numerosos productos y servicios —básicamente los relativos al ámbito digital—, quedan fuera otros que forman parte de la cotidianeidad de las personas con discapacidad o con limitaciones funcionales. En otras ocasiones, aun tratándose de servicios incluidos en la directiva, se efectúan limitaciones que carecen de justificación y que deberán ser reguladas, en su caso, por los Estados. Es lo que sucede, por ejemplo, en relación con el transporte urbano, suburbano y regional, pues un pasajero de metro debería tener el mismo derecho a obtener información accesible en tiempo real sobre una eventual interrupción en el servicio que un viajero de un tren internacional. Asimismo, eximir de sus disposiciones a las microempresas tampoco ha contentado a las organizaciones de personas con discapacidad, pues las microempresas representan el 93% de las pymes (el 94,7% en España)¹⁰⁸ y su exclusión avala que la mayoría de proveedores de servicios pueda continuar con una actividad que, por no accesible, mantenga al margen a millones de posibles clientes. Y tampoco ha sido bien recibido que los Estados puedan decidir, según sus condiciones nacionales, si aplican o no los requisitos del entorno físico donde se prestan los servicios, circunstancia que podría conducir a situaciones incoherentes como que un cajero automático debiera ser accesible, pero no el edificio del banco donde dicho cajero se ubica.

Sea como fuere, la incorporación en los ordenamientos nacionales de la accesibilidad y, con ella, de los principios del diseño para todas las personas es una obligación que deriva de la propia *Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad*. Por tanto, en aquellos aspectos en que la directiva ha optado por dejar un cierto —tal vez excesivo— margen de maniobra a los Estados, son estos los que deberán aprovechar al máximo la oportunidad brindada e ir más allá de las previsiones europeas para lograr el objetivo de la accesibilidad universal.

¹⁰⁸ Así lo indica el *Annual Report on European SMEs 2018/2019* de la Comisión Europea con relación a 2018 y a la Unión Europea de los 28. Dicho informe añade que las pymes representaron el 99,8% de todas las empresas del sector empresarial no financiero, pág. 174 (véase <https://bit.ly/2USEGzm>; consulta: 30/07/2020).