

NOVEDADES EN MATERIA DE ACCESIBILIDAD DE LOS SERVICIOS Y DISCAPACIDAD, ENTRE EL ENÉMISO *BATIBURRILLO* LEGISLATIVO*

Helena Palomino Moraleda**
Profesora Ayudante
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 10 de junio de 2023

1. INTRODUCCIÓN

Boletín Oficial del Estado de 9 de mayo de 2023. Publicación de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, *de trasposición (corrijo yo: transposición) de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos.*

No, no es un -nuevo- error de redacción. La Ley 11/2023 nace con el espíritu de una auténtica *ley ómnibus*. A contar, la nueva ley introduce regulación en las siguientes materias:

- Accesibilidad de determinados productos y servicios
- Migración de personas altamente cualificadas
- Tributaria
- Digitalización de actuaciones notariales y registrales

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

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3196-3251>

- Responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos

Este trabajo se centrará únicamente en las normas de accesibilidad de servicios y analizará aquellos puntos en materia de discapacidad que la nueva ley ha introducido; CESCO recogerá el análisis del resto de materias en sucesivas publicaciones.

2. TRANSPOSICIÓN DE 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 SERVICIOS

El 7 de junio de 2019 se publicó 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 servicios (en adelante, “la Directiva”). Su fecha límite de transposición estaba prevista para el 28.06.2022, aunque este plazo se amplió tres años, hasta 2025, para su aplicación efectiva.

El objetivo de la Directiva es armonizar la normativa de los distintos Estados Miembros en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, eliminando los obstáculos a su libre circulación derivados de los distintos requisitos de accesibilidad en los países de la Unión Europea. La promulgación de esta Directiva obedece al alta – y creciente- demanda de productos y servicios accesibles, con el fin de facilitar una sociedad más inclusiva. A efectos de la norma, se entiende por persona con discapacidad *“aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*.¹ La Directiva también beneficia a las *personas con limitaciones funcionales*, como por ejemplo personas mayores, mujeres embarazadas o personas que viajan con equipaje.

La Unión Europea, con esta Directiva, pretende optimizar el funcionamiento del mercado interior en materia de accesibilidad, repercutiendo en los consumidores de productos y servicios accesibles, a fin de remediar los precios elevados con los que se encuentran debido a la limitada competencia entre proveedores. De esta forma, se especifican unos

¹ Definición de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada el 13 de diciembre de 2006, en la que la Unión es Parte desde el 21 de enero de 2011 y que ha sido ratificada por todos los Estados miembros.

requisitos de accesibilidad para la introducción en el mercado europeo de los productos y servicios que deben ser asumidos por los agentes económicos.

2.1 Ámbito de aplicación y requisitos de accesibilidad de los servicios

El objeto, ámbito de aplicación, así como otras cuestiones generales de la Directiva son analizados por mi compañero e investigador de CESCO, Álvaro Vecina; remito a la lectura del artículo para incidir con más detalle sobre estas cuestiones. Sin embargo, a fin de realizar una adecuada exposición de la nueva regulación en materia de servicios accesibles, entiendo necesario exponer aquí los servicios a los que sería aplicable la Ley 11/2023, contenidos en el art. 2:

- a) *Servicios de comunicaciones electrónicas, a excepción de los servicios de transmisión utilizados para la prestación de servicios de máquina a máquina.*
- b) *Servicios que proporcionan acceso a los servicios de comunicación audiovisual.*
- c) *Los siguientes elementos de los servicios de transporte aéreo de viajeros, de transporte regular de viajeros por autobús, de transporte de viajeros por ferrocarril y de transporte de pasajeros por mar y por vías navegables, salvo los servicios de transporte urbanos, suburbanos y regionales para los cuales serán de aplicación únicamente los elementos del inciso v): 1. Sitios web; 2. Servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles; 3. Billetes electrónicos y servicios de expedición de billetes electrónicos; 4. Distribución de información sobre servicios de transporte, en particular información sobre viajes en tiempo real; en lo que respecta a las pantallas informativas, se limitará a las pantallas interactivas situadas dentro del territorio de la Unión Europea; 5. Terminales de servicio interactivos situados dentro del territorio de la Unión Europea, excepto los instalados como partes integradas en vehículos, aeronaves, buques y material rodante empleados para la prestación de cualquier parte de dichos servicios de transporte de viajeros.*
- d) *Servicios bancarios para consumidores.*
- e) *Libros electrónicos y sus programas especializados.*
- f) *Servicios de comercio electrónico.*
- g) *Los siguientes elementos de los servicios de suministro eléctrico, de agua y gas a consumidores: 1. Sitios web; 2. Servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles.*



- h) *Los siguientes elementos de los servicios de agencia de viajes y turoperadores: 1. Sitios web; 2. Servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles.*
- i) *Las redes sociales.*

Los requisitos de accesibilidad universal que deben cumplir los servicios incluidos en el ámbito de aplicación son expuestos en el Anexo I de la Ley 11/2023. El art. 3 prevé que los servicios cumplan *los requisitos de accesibilidad universal que figuran en las secciones III y IV del anexo I, a excepción de los servicios de transporte urbanos y suburbanos y los servicios de transporte regionales que solo deberán cumplir los requisitos de accesibilidad que figuran en la sección IV del anexo.*

Los requisitos generales de accesibilidad contemplados en la Sección III imponen a los prestadores de servicios:

- a) Proporcionar información sobre el funcionamiento del servicio y de los productos que se utilicen para su prestación a través de más de un canal sensorial, que sea fácil de entender y percibir, que esté disponible en formatos de texto que puedan utilizarse para generar formatos asistenciales alternativos. El tamaño y la forma de la letra debe ser el conveniente y la información electrónica para la prestación del servicio tiene que ser ofrecida de manera adecuada, coherencia, perceptible, comprensible, etc.
- b) Que los sitios web, incluidas líneas conexas y app de móviles, seas accesibles de manera coherente y adecuada, haciéndolos perceptibles, manejables, comprensible y sólidos.
- c) Cuando se disponga de servicios de apoyo (cómo asistencia telefónica o técnica) deberán ofrecer información sobre la accesibilidad del servicio y su compatibilidad con las tecnologías de apoyo mediante modos de comunicación accesibles.

La Sección IV del Anexo I recoge los requisitos adicionales de accesibilidad para servicios específicos:

- a) Servicios de comunicaciones electrónicas, en particular las comunicaciones de emergencia,² deben: 1. Facilitar el texto en tiempo real además de comunicación de voz; 2. Facilitar la conversación completa con apoyo de vídeo además de la comunicación de voz; 3. En las comunicaciones de emergencias deberán estar

² Entendiéndose por estas a las que se refiere el 74 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones

sincronizados los servicios que utilicen voz, texto y vídeo cómo una conversación completa, debiéndose transmitir por el prestador del servicio esta comunicación al punto de respuesta de seguridad publica más adecuado.

- b) Servicios que proporcionan acceso a los servicios de comunicación, deberá garantizarse que los componentes de accesibilidad cómo subtítulo o descripción de audio se transmitan con calidad suficiente para que permita al usuario controlar su presentación y utilización.
- c) Servicios de transporte aéreo de viajeros: autobús, ferrocarril, mar y otras vías navegables. Estos servicios garantizarán información sobre la accesibilidad de los vehículos, entorno así cómo asistencia para personas con discapacidad. Asimismo, se facilitará información sobre las terminales inteligentes expendedoras de billetes, información del viaje en tiempo real y los servicios adicionales.
- d) Servicios transportes urbanos, suburbanos y regionales. Deben garantizar la accesibilidad de los terminales de autoservicio conforme a la normativa de accesibilidad de la Ley 11/2023 y demás normativa sobre los derechos de las personas con discapacidad.
- e) Servicios bancarios para consumidores. Se facilitará los métodos de identificación, firmas electrónicas y seguridad en los servicios de pago, garantizando que la información sea comprensible.
- f) Libros electrónicos. Garantizarán que los archivos no impidan el buen funcionamiento de tecnologías de apoyo. Sus contenidos deben ser dinámicos y flexibles y las medidas de gestión de derechos digitales no deben bloquear las características de flexibilidad. Se debe permitir, de forma comprensible y fiable, que el usuario acceda a tecnologías de apoyo y a las características de accesibilidad del servicio.
- g) Servicios de comercio electrónico. Garantizarán la información relativa a la accesibilidad de los servicios en venta. Serán accesibles y deberán facilitarse las funciones de identificación seguridad, pago y firmas electrónicas, haciéndolas comprensibles y funcionales.

El Anexo II contempla ejemplos indicativos y no vinculantes de posibles soluciones que contribuyan a cumplir los requisitos de accesibilidad que se recogen en el Anexo I.

2.2 Obligaciones de los prestadores de servicios

Los artículos 13,14 y 15 de la Ley 11/2023 recogen las obligaciones en materia de accesibilidad que recaen sobre los prestadores de servicios, quienes deben garantizar que

diseñan y prestan servicios de conformidad con los requisitos de accesibilidad expuestos en el punto anterior. Para ello, en las condiciones generales del servicio – o documento equivalente- deben incluir información sobre la manera en la que ese servicio cumple con los requisitos de accesibilidad. Esta información debe cumplir con las exigencias previstas en la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, y cuando proceda, debe incluir al menos los siguientes elementos:

- a) Una descripción general del servicio en formatos universalmente accesibles.*
- b) Las descripciones y explicaciones necesarias para la comprensión del funcionamiento del servicio en formatos universalmente accesibles.*
- c) Una descripción de la forma en que el proceso de prestación del servicio y su seguimiento garantizan la conformidad del mismo y cumplen los requisitos de accesibilidad pertinentes establecidos en el presente título.*

El prestador de servicios, durante el tiempo en el que el servicio esté funcionado, debe poner a disposición del público la información actualizada en formato escrito y oral, y en todo caso, de forma que sea accesible para las personas con discapacidad. Además, debe asegurarse que existen procedimientos que garantizan la prestación de su servicio conforme a los requisitos de accesibilidad aplicables. En este sentido, la disposición transitoria única contempla medidas transitorias al respecto: 1. Se permite hasta el 28.06.2030 que los prestadores de servicios sigan usando los productos que habían estado utilizando legalmente para prestar sus servicios hasta esa fecha; 2. Aquellos contratos de servicios que se celebren antes del 28.06.2025 podrán continuar sin cambios hasta la fecha de su expiración, que no podrá ser superior a cinco años desde esa fecha; 3. Las terminales de autoservicio utilizadas legalmente por los prestadores para prestar sus servicios antes del 28.06.2025 podrán seguir utilizándose para la prestación de servicios similares hasta el fin de su vida útil -en términos económicos-, sin superar este tiempo los diez años después de su puesta en funcionamiento.

Sobre el prestador de servicios recae la obligación de proporcionar información que demuestre que su actividad garantiza los requisitos de accesibilidad que recoge la normativa. En caso contrario, los prestadores de servicios deberán adoptar medidas correctoras para garantizar esta accesibilidad e informar a las autoridades nacionales de los motivos de incumplimiento y las medidas adoptadas para subsanarlo. En caso de una solicitud motivada, los prestadores de servicios quedan obligados a facilitar a la autoridad competente toda la información necesaria para demostrar la conformidad de su servicio con los requisitos de accesibilidad exigibles y deberán cooperar con los mismos en cualquier acción que se lleve a cabo en este sentido.



Es obligación del prestador de servicios que no solo sus servicios cumplan con los requisitos de accesibilidad, sino que también lo hagan los productos que se utilicen para la prestación y con los que interactúe el consumidor (art. 14). Es competencia del prestador de servicios formar, de forma adecuada y continua, a su personal para que adquiera conocimientos sobre cómo utilizar productos y servicios accesibles (art. 15).

El art. 16 de la Ley 11/2023 contempla una excepción a la obligación de que los prestadores cumplan con los requisitos de accesibilidad en sus servicios cuando: 1. *El cumplimiento de los requisitos exijan un cambio significativo en un producto o servicio cuyo resultado sea la modificación sustancial de su naturaleza básica;* o 2. *Cuando provoquen la imposición de una carga desproporcionada sobre los agentes económicos afectados. En todo caso, los agentes económicos deberán garantizar que el producto o servicio sea lo más accesible posible aplicando los requisitos de accesibilidad en la medida en que no supongan una carga desproporcionada.* Quienes se acojan a estas excepciones deberán remitir información a las autoridades de vigilancia o a las responsables del estado miembro donde se preste el servicio, salvo que se trate de una microempresa.

Los prestadores de servicios deben llevar a cabo una evaluación, que tendrá que estar documentada, sobre si el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad cumple alguna de las excepciones, pues deben estar debidamente justificadas. Aquellos prestadores de servicios que invoquen una *carga desproporcionada*, deberán renovar la evaluación cuando: 1. *Se modifique el servicios ofrecido;* 2. *Lo soliciten las autoridades responsables;* 3. *En cualquier caso, cada cinco años.*

Aquellos servicios que estén financiados con fuentes distintas de las propias del prestados, independientemente de que sean públicas o privadas, no podrás invocar que los requisitos de accesibilidad les provocan una *carga desproporcionada*.

2.3 Conformidad de los servicios y autoridades de vigilancia

El artículo 17 de la Ley 11/2023 contempla una presunción de conformidad a favor de aquellos servicios conformes con normas armonizadas que se hayan publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, presumiendo que cumplen con los requisitos de accesibilidad que se establecen en la nueva ley. Para el caso en el que no se haya producido esta publicación, se presumirá que los servicios cumplen con los requisitos de accesibilidad del art. 3 cuando sean conformes a las especificaciones técnicas que haya adoptado la Comisión mediante los correspondientes actos de ejecución.

La norma contempla también una presunción de conformidad a favor de todos aquellos servicios que cumplan con los requisitos de accesibilidad que figuran en el Anexo I. El

art.25 de la Ley 11/2023 entiende que, si se encuentran en esas circunstancias, cumplen con las obligaciones de accesibilidad que se establezcan en otros actos de la Unión Europea distintos de la Directiva (UE) 2019/882.

Serán las autoridades de vigilancia quienes verifiquen la conformidad de los servicios con los requisitos de accesibilidad previstos en la normativa, así lo contempla el art. 27 de la nueva Ley objeto de análisis. En concreto, conforme al art. 24, las autoridades de vigilancia serán las responsables de elaborar, aprobar, ejecutar y actualizar periódicamente los procedimientos adecuados para:

- a) Comprobar la conformidad de los servicios con los requisitos establecidos en el presente título I, en particular la evaluación a que se refiere el artículo 13, respecto de la cual el artículo 18.2, se aplicará mutatis mutandis.*
- b) Hacer un seguimiento de las quejas o los informes sobre no conformidad de los servicios con los requisitos de accesibilidad establecidos en el presente título I.*
- c) Verificar que el agente económico haya adoptado las medidas correctoras necesarias.*

Y, en su caso, conforme a la letra c) del 27.3 Ley 11/2023, aplicar el régimen de infracciones y sanciones.

Estas autoridades de vigilancia deben poner a disposición de la ciudadanía, en formatos accesibles, información sobre sus responsabilidades, identidad, labor y decisiones. Para el desempeño de sus funciones pueden solicitar apoyo y asesoramiento a centros de referencia especializados en accesibilidad, así como a las organizaciones que representen los intereses de las personas con discapacidad. Con el fin de evaluar la conformidad de los servicios, serán de aplicación por las autoridades de vigilancia los procedimientos de verificación de la conformidad de los servicios y supletoriamente la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

Recae sobre las comunidades autónomas la competencia de determinar sus autoridades de vigilancia. Estas designaciones se deben comunicar a la unidad técnica de apoyo y coordinación que se creará en la Administración General del Estado (art. 28) para que trasladen los datos a la Comisión Europea y demás Estados Miembros. Estas unidades técnicas actuarán como órgano de asesoramiento y coordinación de las autoridades de vigilancia, sus funciones serán desarrolladas a través de Reglamento.

Con el fin de asegurar que tanto productos como servicios cumplen con la normativa en materia de accesibilidad, las autoridades de vigilancia competentes establecerán

procedimientos para tramitar sugerencias, reclamaciones y denuncias frente a los incumplimientos de la normativa. Todo ello, sin perjuicio del, ya vigente, arbitraje en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad y de los procedimientos establecidos en materia de consumo. Todas aquellas personas consumidoras, asociaciones, órganos públicos, etc., con interés legítimo podrán exigir el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad en vía administrativa y judicial. Los incumplimientos de la normativa serán sancionados conforme a la legislación sectorial correspondiente y de manera supletoria se aplicará la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

3. ANOTACIONES EN MATERIA DE DISCAPACIDAD

La Disposición adicional octava prevé la creación del Centro Español de Documentación e Investigación sobre Discapacidad (CEDID), en el seno del Organismo Autónomo Real Patronato sobre Discapacidad. El nuevo centro se erige con el fin de ofrecer servicios de asesoramiento técnico para el desarrollo de las actividades editoriales, formativas, investigadoras, de planificación y de divulgación del propio Real Patronato sobre Discapacidad. Su gobernanza, atribuciones, funcionamiento y demás cuestiones serán reguladas por el Estatuto del Real Patronato sobre Discapacidad y, en todo caso, tendrán presencia y podrán participar las organizaciones más representativas de las personas con discapacidad y sus familias presentes en el Consejo del Real Patronato sobre Discapacidad. Conforme a la Disposición final decimotercera, este Estatuto deberá ser revisado y actualizado en el plazo de un año desde la promulgación de esta Ley, con el fin de ajustarlo plenamente a la nueva normativa y a la ya existente en materia de discapacidad. Asimismo, la Disposición adicional novena prevé que también en el seno del Real Patronato sobre Discapacidad se cree el Centro Español sobre el Trastorno del Espectro del Autismo. La creación de este centro se realiza con el fin de crear una instancia especializada para el estudio, investigación, formación y cualificación sobre el trastorno del espectro autista.

Esta nueva *ley omnibus* modifica el apartado segundo del art. 18 la Ley 33/2023, del patrimonio de las administraciones públicas, acordando que el efectivo y los saldos de las cuentas y libretas de las cuales los interesados no hayan hecho gestión alguna en el plazo de 20 años, pasarán a pertenecer a la Administración General del Estado. Estas cantidades serán destinadas no solo a mejorar las condiciones educativas de las personas con discapacidad sino también a extender la accesibilidad universal de los entornos, bienes, servicios y procesos, conforme a la Disposición adicional vigésima sexta de la Ley, que también es modificada por la norma que analizamos, en términos de hacer extensible esta gestión de los saldos a favor de la mejora de las personas con discapacidad y para las intervenciones de accesibilidad universal.



También se modifica la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional mediante la Disposición final tercera. Se prevé que las campañas institucionales de publicidad y comunicación del Estado cuenten con subtítulo, interpretación en lengua de signos y audio descripción, se promoverán formatos de accesibilidad cognitiva. Serán obligatorias para las campañas emitidas a partir del 01.01.2024.