



PRÓXIMA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE ACCESIBILIDAD DE BIENES Y SERVICIOS, ¡CUIDADO, NO ES ORO TODO LO QUE RELUCE!*

Abierta consulta pública sobre la normativa de transposición de la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.

Ana Isabel Mendoza Losana**
*Profesora Titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Fecha de publicación: 3 de diciembre de 2020

Parece que tras varios años de incumplimiento del mandato legal impuesto al Gobierno (de cualquier color) de regular, mediante reglamento, las condiciones de accesibilidad de bienes y servicios ofrecidos al público (art. 23.1 y DF 3^a.2 RDL 1/2013¹), desoyendo incluso el requerimiento del propio Tribunal Supremo (STS núm. 384/2019, cont.-adm., de 20 de marzo de 2019), por fin, se han realizado algunos movimientos para dar cumplimiento a dicho mandato legal y judicial y de paso, transponer al ordenamiento español la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) 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” y dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato; a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2020-GRIN-29156, denominado “Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco” (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con SBPLY/19/180501/000333, del que soy Investigadora Principal junto con el profesor Ángel Carrasco Perera.

** ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-1207-2322>

¹ Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2013).



de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios². En este sentido, van las siguientes iniciativas:

- 1. Consulta pública previa relativa al Proyecto de reglamento sobre las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.** Entre el 5 y el 19 de noviembre de 2020, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y el de Consumo han abierto una consulta pública previa sobre el citado Proyecto. Este proyecto pretende regular las condiciones básicas de accesibilidad de bienes y servicio que están pendientes de desarrollo reglamentario (art. 23.1 RDL 1/2013), que el Gobierno debería haber aprobado en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley (4 de diciembre de 2013) (DF 3^a.2).

La iniciativa ha sido acogida con cierto escepticismo por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), que reprocha al Gobierno «la demora vergonzosa» del proyecto (más de 15 años) y le pide la realización del estudio integral sobre la accesibilidad a bienes y servicios al que se refiere el artículo 29.5 de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, que permita concretar los mandatos legales, «que son amplios y omniabarcadores»³.

- 2. Consulta pública previa sobre la futura Norma de transposición de la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (en adelante, Directiva de Accesibilidad).** A iniciativa del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, la consulta pretende recabar la opinión de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. La consulta estará abierta entre el 1 y el 31 de diciembre de 2020⁴.

² DO L 151, de 7 de junio de 2019.

³ Informe del CERMI, en el curso de la consulta pública previa en relación con el Proyecto de reglamento sobre las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público, 18-11-2020, <http://www.convenciondiscapacidad.es/2020/11/18/informe-del-cermi-en-el-curso-de-la-consulta-publica-previa-en-relacion-con-el-proyecto-de-reglamento-sobre-las-condiciones-basicas-de-accesibilidad-y-no-discriminacion-de-las-personas-con-discapacidad/>).

⁴ <https://www.msrebs.gob.es/normativa/consultas/home.htm>.

Las aportaciones se dirigirán al correo electrónico: sgcvo@msrebs.es, poniendo en el asunto: CPP DIRECTIVA ACCESIBILIDAD + NOMBRE DE LA ENTIDAD O PERSONA.



No obstante, tampoco hay que pensar que la regulación es necesariamente inminente. Obsérvese que, en ambos casos, lo que se ha iniciado es un proceso de consulta previa sobre la realidad que se pretende regular y los problemas a los que se pretende dar respuesta. Pero no se ha publicado ni siquiera un borrador de texto normativo sobre el que formular observaciones.

Por otra parte, en lo que se refiere a la transposición de la Directiva de Accesibilidad, el regulador español debe ser especialmente cauto, no vaya a ser que se produzca una regresión en el reconocimiento de derechos en materia de accesibilidad a cuenta de la transposición. Por citar algunos ejemplos:

- i) Obsérvese que tal y como figura en la Directiva (art. 1), el *primer problema que pretende solucionar* la norma no es la eliminación de barreras y la garantía del principio de accesibilidad universal e igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad sino la *salvaguarda de la competencia y el correcto funcionamiento del mercado interior*, “eliminando y evitando los obstáculos a la libre circulación de productos y servicios derivados de las divergencias en los requisitos de accesibilidad entre los Estados Miembros”. El objeto de la norma no es avanzar en la eliminación de barreras para garantizar la igualdad de oportunidades en la elección y uso de bienes y servicios a las personas con discapacidad, sino armonizar el mercado interior europeo y eliminar las barreras que puedan dificultar la competencia en el mercado español. En otros términos, el objetivo prioritario no son las personas sino los mercados. Aunque la Directiva es de mínimos y no impide que cada autoridad pudiera exigir mayores condiciones de accesibilidad que las previstas en su anexo I (v. cdo. 90), lo cierto es que una normativa nacional “excesivamente” tuitiva de la accesibilidad de bienes y servicios podría considerarse contraria al Derecho comunitario por levantar barreras al mercado interior de bienes y servicios.
- ii) La Directiva supone un retraso en el calendario español de implantación de las condiciones de accesibilidad de bienes y servicios. Su artículo 31 fija el 28 de junio de 2022 como fecha límite para la aprobación de las normas de transposición, si bien la fecha límite para su aplicación es el 28 de junio de 2025, con posible prórroga hasta 2027, para casos excepcionales. Sin perjuicio del desarrollo reglamentario, que aún no se ha producido, la legislación española obliga a la adopción de las condiciones básicas de accesibilidad desde 2013 conforme al calendario establecido por la disposición adicional tercera del RDL 1/2013.
- iii) De nuevo, sin perjuicio de la requerida concreción reglamentaria, la normativa española se aplica en general a bienes y servicios ofrecidos en el mercado (arts. 23-28 y en especial, art. 29 y DA 3ª RDL 1/2013), mientras



que la Directiva circunscribe su aplicación a los servicios detallados en su artículo 25 y a las condiciones de accesibilidad de su anexo I.

- iv) La Directiva exige la implantación (a partir de 2025) de sistemas de resolución de conflictos alternativos a la vía judicial para dirimir

⁵ Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva es aplicable a los siguientes productos que se introduzcan en el mercado con posterioridad al 28 de junio de 2025:

- a) equipos informáticos de uso general de consumo y sistemas operativos para dichos equipos informáticos;
- b) los siguientes terminales de autoservicio:
 - i) terminales de pago,
 - ii) los siguientes terminales de autoservicio dedicados a la prestación de servicios contemplados en la presente Directiva:
 - cajeros automáticos,
 - máquinas expendedoras de billetes,
 - máquinas de facturación,
 - terminales de autoservicio interactivos que faciliten información, con exclusión de los terminales instalados como partes integradas de vehículos, aeronaves, buques o material rodante;
- c) equipos terminales de consumo con capacidad informática interactiva, utilizados para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas;
- d) equipos terminales de consumo con capacidad de informática interactiva, utilizados para acceder a servicios de comunicación audiovisual, y
- e) lectores electrónicos.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 32, la presente Directiva es aplicable a los siguientes servicios que se presten a los consumidores con posterioridad al 28 de junio de 2025:

- 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 de viajeros por autobús, por ferrocarril 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):
 - i) sitios web,
 - ii) servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles,
 - iii) billetes electrónicos y servicios de expedición de billetes electrónicos,
 - iv) 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.
 - v) terminales de servicio interactivos situados dentro del territorio de la Unión, 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, y
- f) servicios de comercio electrónico.

3. La presente Directiva es aplicable a las respuestas a las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia «112».

4. La presente Directiva no es aplicable a los siguientes contenidos de sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles:

- a) contenidos multimedia pregrabados de base temporal publicados antes del 28 de junio de 2025;
- b) formatos de archivo de ofimática publicados antes del 28 de junio de 2025;
- c) servicios de mapas y cartografía en línea, cuando la información esencial se proporcione de manera accesible digitalmente en el caso de mapas destinados a fines de navegación;
- d) contenidos de terceros que no estén financiados ni desarrollados por el agente económico en cuestión ni estén bajo su control;
- e) contenidos de sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles considerados como archivos, en el sentido de que contienen únicamente contenidos que no se actualizan ni editan después del 28 de junio de 2025.

5. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de la Directiva (UE) 2017/1564 y del Reglamento (UE) 2017/1563.



controversias sobre accesibilidad, mientras que el artículo 74 del RDL 1/2013 ya regula (con vigencia desde el 4 de diciembre de 2013) el sistema arbitral de la discapacidad. El precepto legal se completa con el Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad⁶.

En resumen, como reza el título de este documento, “no es oro todo lo que reluce”. Habrá que estar muy atentos para evitar que el ordenamiento español, que tiene instrumentos jurídicos para sustentar auténticos derechos subjetivos sobre las condiciones de accesibilidad de bienes y servicios ofrecidos en el mercado, no dé pasos atrás con el pretexto de armonizar nuestra normativa con la de otros Estados miembros (menos avanzados en esta materia) y ello en nombre de la salvaguarda de la competencia en el mercado.

⁶ BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 2006.