

Dictamen 8 2022

SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLENO
8 DE JUNIO DE 2022

Sobre el Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 826-2022

Colección Dictámenes

Número 8/2022

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2022

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-17.534-2022

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 8 de junio de 2022 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 23 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 en el que se solicitaba, al amparo de lo establecido en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera, en el plazo de diez días, dictamen sobre

el Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados

productos y servicios. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Mercado Único Europeo, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo para que elaborara una propuesta de dictamen.

El Anteproyecto, que procede de tres Ministerios, el de Derechos Sociales y Agenda 2030, el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el de Consumo, incorpora al ordenamiento jurídico español 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. La fecha límite fijada para su transposición por los Estados miembros es el 28 de junio de 2022, aunque se establece un plazo más amplio para su aplicación efectiva. La solicitud de dictamen vino acompañada de la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto.

El Anteproyecto tiene por objeto: garantizar que los productos y servicios incluidos en su ámbito de aplicación cumplan los requisitos de accesibilidad necesarios para optimizar su utilización previsible de manera autónoma por las personas con discapacidad y contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior en la Unión Europea mediante la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas españolas con el resto de Estados miembros, en lo relativo a los requisitos de accesibilidad exigibles a determinados productos y servicios, en particular 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.

La Directiva, que transpone, pretende mejorar la disponibilidad de productos y servicios accesibles en el mercado interior, aumentar la accesibilidad de la información y, aunque entiende la accesibilidad en un término amplio, también trata de ayudar a los Estados miembros a cumplir las obligaciones en materia de accesibilidad derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006; y ratificada por España el 3 de diciembre de 2007.

La accesibilidad era una de las prioridades de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020, que establecía acciones para aplicar la Convención a nivel comunitario. Y la nueva Estrategia Europea sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030, de 3 de marzo de 2021, además de incidir en la aplicación de la Convención plantea la accesibilidad como prioritaria entre sus objetivos.

España, a diferencia de otros Estados miembros, cuenta con una legislación amplia en materia de accesibilidad, la cual cumple mayoritariamente con lo establecido en la Directiva, o incluso puede considerarse que tiene unos requisitos de accesibilidad superiores en algunos productos y servicios. Se trata, pues, de una revisión técnica de los requisitos de accesibilidad, para que quede asegurada en los mismos

términos tanto en España, como en toda la Unión Europea.

Cabe recordar que en España los derechos y garantías básicas de las personas con discapacidad se recogen en la Constitución de 1978. El desarrollo legal de los preceptos constitucionales se encuentra plasmado principalmente en el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre; la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; y la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la Legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Desde hace tiempo, el CES ha venido prestando especial atención en sus diferentes trabajos a la realidad de la discapacidad. Así, el Consejo Económico y Social ha abordado este tema en diversos dictámenes, siendo el último el Dictamen 4/2022 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley general de Derechos de las personas

con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, con el objeto de extender la condición legal de persona con discapacidad a determinados pensionistas. Asimismo, este Consejo se ha hecho eco de la situación de las personas con discapacidad en España en distintos informes, siendo el último el Informe 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

Por otra parte, el CES también viene insistiendo en distintos trabajos sobre la necesidad de preservar el mercado interior europeo, en concreto, en los dictámenes sobre los Anteproyectos de Ley que transponían al ordenamiento jurídico español la Directiva (2006) 123, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Dictámenes 2/2008, 2/2009 y 3/2009). Asimismo, el CES ha tratado este tema en diversos informes, destacando, por su especificidad, el Informe 2/2009, *Los retos del mercado interior europeo*; además, esta cuestión viene recibiendo un tratamiento particular en los informes sobre la gobernanza económica de la Unión Europea.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de treinta y un artículos divididos en once capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición tran-

sitoria única, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y siete anexos.

Capítulo I. Disposiciones generales

Describen el objeto y el ámbito de aplicación de la norma y se establece una lista específica de excepciones.

Capítulo II. Requisitos de accesibilidad y libre circulación

Se establece la obligatoriedad de los requisitos de accesibilidad que figuran en los anexos de la ley, recordando que las microempresas que presten servicios están exentas de cumplir los requisitos de accesibilidad. Extiende los requisitos de accesibilidad específicos a las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia “112”. Reenvía a la regulación contenida en la normativa comunitaria sobre accesibilidad en el ámbito del transporte de viajeros. Establece que solo los productos y servicios que cumplan los requisitos mínimos de accesibilidad podrán ser comercializados y prestados en España. Reconoce como centros de referencia estatales especializados en accesibilidad: el Centro de Referencia Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, así como el Real Patronato sobre Discapacidad y sus centros asesores y de referencia.

Capítulo III. Obligaciones de los agentes económicos que guardan relación con los productos

Contempla las obligaciones de los fabricantes en relación con la función que desempeñen en la cadena de suministro, así como las de sus representantes autorizados, los importadores y los distribuidores.

Los importadores y distribuidores deben intervenir en las tareas de vigilancia del mercado realizadas por las autoridades nacionales y participar activamente facilitando toda la información necesaria sobre el producto en cuestión. Finalmente, se regula la identificación de los agentes económicos que guarden relación con los productos.

Capítulo IV. Obligaciones de los prestadores de servicios

Los prestadores de servicios deben garantizar que solo prestan servicios conformes a la ley, por lo que se han de responsabilizar de dichos servicios en relación con la función que desempeñen respectivamente en la cadena de suministro. Los productos deben ajustarse a los requisitos de accesibilidad aplicables, así como asegurar la formación de su personal.

Capítulo V. Modificación sustancial de productos o servicios y carga desproporcionada sobre los agentes económicos

Regula las excepciones al cumplimiento de los requisitos de accesibilidad, cuando dichos requisitos exijan un cambio significativo en un producto o servicio cuyo resultado sea la modificación sustancial de su naturaleza, o cuando el cumplimiento de los requisitos vaya a suponer una carga desproporcionada para los agentes económicos, estableciendo mecanismos de control para su verificación. Las microempresas están exentas de cumplir los requisitos de accesibilidad y cualquier obligación

relativa al cumplimiento de dichos requisitos, como la evaluación citada.

Capítulo VI. Normas armonizadas y especificaciones técnicas de los productos y servicios

Establece que cuando la evaluación de la conformidad de un producto o servicio se realice conforme a una norma armonizada voluntaria, existirá una presunción de conformidad con los requisitos de accesibilidad aplicables. En ausencia de normas armonizadas, la Comisión podrá adoptar actos de ejecución que establezcan especificaciones técnicas para los requisitos de accesibilidad.

Capítulo VII. Conformidad de los productos y marcado CE

Se regula la declaración de conformidad UE de los productos que los fabricantes han de elaborar y firmar para declarar y confirmar que el producto cumple con los requisitos de accesibilidad aplicables. Cuando un producto esté sujeto a más de un acto de la Unión el fabricante deberá elaborar una declaración única y el marcado CE es considerado el resultado visible de todo un proceso que comprende la evaluación de la conformidad en sentido amplio, e indicará que el producto es conforme con los requisitos de accesibilidad.

Capítulo VIII. Vigilancia del mercado de los productos y procedimiento de salvaguardia de la Unión

Contiene la regulación específica aplicable a la vigilancia del mercado de los pro-

ductos, especificando aquellos extremos que las autoridades de vigilancia deben comprobar y examinar, así como los supuestos en que el agente económico se haya acogido a alguna de las excepciones. Se prevé un procedimiento aplicable en caso de desacuerdo entre los Estados miembros.

Capítulo IX. Conformidad de los servicios

Se regulan las funciones y el procedimiento que han de seguir las autoridades de vigilancia a la hora de verificar la conformidad de los servicios.

Capítulo X. Requisitos de accesibilidad en otros actos de la Unión

Hace referencia a las Directivas transpuestas en virtud de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. Las especificaciones técnicas deberán ser definidas por referencia a esas normas en lo que respecta a los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios.

Capítulo XI. Autoridades de vigilancia, medios de control y régimen sancionador

Se entiende por autoridades de vigilancia tanto las que lleven a cabo las actividades de vigilancia del mercado de productos, como las que son responsables de verificar la conformidad de los servicios y las que verifican las evaluaciones de conformidad. Igualmente, prevé la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas. Finalmente, regula los medios de control del cumplimiento y el régimen sancionador.

Disposición adicional primera.

Accesibilidad de los planes municipales de movilidad urbana sostenible

Contempla la publicación periódica de listas de buenas prácticas en lo que se refiere a la accesibilidad universal, a los transportes públicos y la movilidad urbanos.

Disposición adicional segunda.

Promoción para las microempresas

Las Administraciones públicas, a través de los centros de referencia estatales especializados en accesibilidad, proporcionarán orientaciones y herramientas a las microempresas para facilitar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad.

Disposición transitoria única.

Medidas transitorias

Recoge el periodo transitorio que establece la propia Directiva.

Disposición derogatoria única

Se deroga la disposición adicional quinta de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Disposición final primera.

Título competencial

El que otorga el artículo 149.1.1.^a y 149.1.13.^a de la Constitución.

Disposición final segunda.

Incorporación de Derecho de la Unión Europea

La Directiva 2019/882, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.

Disposición final tercera.

Desarrollo normativo

Se faculta a las personas titulares del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, para dictar las disposiciones adicionales necesarias para la aplicación y desarrollo de la norma, así como para garantizar su ejecución e implantación efectiva.

Disposición final cuarta.

Entrada en vigor

Esta norma entrará en vigor el 28 de junio de 2025.

3. Observaciones

Con carácter preliminar, valga señalar que el CES considera, como se ha venido apuntando en recientes dictámenes, inadecuado el procedimiento seguido en la consulta por parte de los Ministerios proponentes. Así, se ha remitido al CES una versión provisional y, por tanto no definitiva, del texto del Anteproyecto ya que, como se indica en la Memoria del análisis de impacto normativo que lo acompaña, todavía quedan diferentes informes pendientes de recabar sobre la norma de otros organismos o entidades que podrían alterar notablemente el actual contenido de la misma.

Cabe recordar que, en consideración a la naturaleza, la composición y las competencias de este Consejo como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, si los hay, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado previo a la consulta al Consejo de Estado.

Con todo, el CES valora el objetivo de la Directiva (UE) 2019/882 que se transpone por medio de esta norma, por cuanto pretende eliminar los obstáculos a la libre circulación de determinados productos y servicios accesibles, derivados de las divergencias en los requisitos de accesibilidad en los diferentes Estados miembros. En este sentido, comparte el objeto del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen en la medida en que busca garantizar la accesibilidad

universal a determinados productos y servicios para su utilización de manera autónoma por todas las personas y, en particular, por las personas con discapacidad.

Por otro lado, cabe subrayar la conveniencia de aprovechar la adaptación normativa proyectada para avanzar en un uso neutro del lenguaje en términos de género, por lo que el CES considera necesario revisar la redacción del Anteproyecto para cumplir las recomendaciones en materia de lenguaje inclusivo.

La solicitud de dictamen requiere que el CES emita su opinión en un plazo de diez días, tiempo a todas luces insuficiente para abordar un examen en profundidad de un texto normativo complejo y muy técnico. En efecto, considerando que el plan de transposición de la misma comenzó en julio de 2019, así como la entrada en vigor de la norma, prevista para el 28 de junio de 2025, este Consejo entiende que hubiera sido más adecuado tramitar la solicitud de dictamen con un plazo ordinario, en lugar del plazo de urgencia aplicado. Con ello, se habría facilitado un análisis más en profundidad de una materia muy técnica, que implica a tres Ministerios, a varios ámbitos sectoriales y a distintos niveles de la Administración en función de sus competencias. Por todo ello, el CES considera que habría sido más adecuado contar con un plazo ordinario, lo que habría facilitado el ejercicio de su función consultiva y de participación.

Asimismo, dado el carácter técnico del Anteproyecto, el legislador ha optado por

presentar una norma “paraguas” dejando para un desarrollo posterior una parte importante de las medidas precisas para garantizar su ejecución e implantación efectiva (disposición final tercera), lo que, igualmente, limita la posibilidad de que el CES pueda realizar valoraciones particulares sobre el Anteproyecto.

Por último, resulta necesario recordar que las organizaciones sindicales y empresariales son sujetos de relevancia

constitucional que cumplen con una función trascendente y que deben ser consultados previamente a la elaboración de las normas y disposiciones legales que regulen materias sociolaborales y económicas, como este Anteproyecto, lamentando que se haya omitido ese paso preceptivo, que en modo alguno cabe entender suplido por la posibilidad de participación en la consulta abierta llevada a cabo por el Gobierno.

4. Conclusiones

El CES se remite a las observaciones realizadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 8 de junio de 2022

Vº. Bº El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA