

LOS AVANCES DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA LA ACCESIBILIDAD DIGITAL PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Por

ANA GASCÓN MARCÉN
Profesora Contratada Doctora Interina
Universidad de Zaragoza

angascon@unizar.es

Revista General de Derecho Europeo 53 (2021)

RESUMEN: En este trabajo, se estudiarán las medidas legislativas tomadas por la Unión Europea para mejorar la accesibilidad digital y cumplir con sus obligaciones conforme a la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. La accesibilidad es fundamental para avanzar hacia la igualdad, porque resulta un prerrequisito a la hora de ejercer otros muchos derechos. Tras dar un breve panorama de las últimas normas en la materia, se prestará especial atención a la Directiva sobre accesibilidad web del sector público y, sobre todo, al Acta Europea de Accesibilidad.

PALABRAS CLAVE: accesibilidad digital, personas con discapacidad, Unión Europea.

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- MARCO INTERNACIONAL DE LA ACCESIBILIDAD DIGITAL. III.- MEDIDAS LEGISLATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE ACCESIBILIDAD DIGITAL. 1. Marco general 2. La Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones del sector público. 2.1. Antecedentes. 2.2. Alcance. 2.3. Transposición y aplicación 2.4. Supervisión. 3. El Acta Europea de Accesibilidad. 3.1. Antecedentes. 3.2. Alcance. 3.3. Transposición y aplicación. 3.4 Supervisión. IV.- CONCLUSIONES.

THE PROGRESS OF THE EUROPEAN UNION TOWARDS DIGITAL ACCESSIBILITY FOR PEOPLE WITH DISABILITIES

ABSTRACT: In this paper, we will study the legislative measures taken by the European Union to improve digital accessibility and fulfill its obligations under the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Accessibility is essential to advance towards equality, because it is a prerequisite to exercise many other rights. After giving a brief overview of the latest legislation on the matter, special attention will be paid to the Directive on web accessibility of public sector bodies and, above all, to the European Accessibility Act.

KEYWORDS: digital accessibility, people with disabilities, European Union.

Fecha de recepción: 21.11.2020

Fecha de aceptación: 22.1.2021

I. INTRODUCCIÓN

Según la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial¹, más de 1000 millones de personas (cerca del 15% de la población mundial) viven con una discapacidad y este número podría doblarse en 2050. La razón es que la población mundial crece, pero también que el porcentaje va a aumentar en una sociedad cada vez más envejecida, lo que afectará especialmente a la Unión Europea (UE). Una de cada seis personas en la UE tiene una discapacidad en algún grado², lo que supone al menos 80 millones de personas³. Muchas de ellas se enfrentan a multitud de barreras todos los días para desarrollar actividades básicas.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE recoge la prohibición de toda discriminación basada en la discapacidad (art. 21) y establece que la UE “reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad” (art. 26).

La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CNUDPD) fue el primer tratado internacional de protección de los derechos humanos celebrado por la UE⁴ y, además, ha sido ratificado por todos sus Estados miembros. La CNUDPD entró en vigor para la UE en 2011. Las áreas que

¹ Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad de 2011*, 2011. Disponible en: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/en/. Todas las páginas web consultadas para este trabajo lo fueron por última vez el 19 de noviembre de 2020.

² Comisión Europea, *Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States as regards accessibility requirements for products and services*, SWD(2015) 264 final, 2015. No obstante, cualquier estadística sobre personas con discapacidad puede sufrir ciertos problemas, como se explica en Eurostat, *Disability statistics introduced*, 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Disability_statistics_introduced.

³ Aunque otras estimaciones apuntan a un número más alto, por encima de los 100 millones. EDF, *How many persons with disabilities live in the EU?*, 2019. Disponible en: <http://edf-feph.org/newsroom/news/how-many-persons-disabilities-live-eu>.

⁴ Decisión 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 L 23 de 27.1.2010, pp. 35-36.

Véase LAWSON, A., “The European Union and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Complexities, Challenges and Opportunities”, en DELLA FINA, V., CERA, R. y PALMISANO, G. (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, 2017, pp. 61-76; WADDINGTON, L., “Breaking new ground: the implications of ratification of the UN Convention on the rights of persons with disabilities for the European Community”, en DELLA FINA, V., CERA, R. y PALMISANO, G. (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Brill Nijhoff, 2009, pp. 111-140; y BIEL PORTERO, I., “El primer Tratado de Derechos Humanos celebrado por la Unión Europea: La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº. 21, 2010.

regula están cubiertas por materias que son competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros, por lo que todos ellos deben asegurar su cumplimiento en relación a las competencias que cada uno ejerce⁵.

La Comisión propuso que la UE celebrase también el Protocolo Facultativo de la CNUDPD para reconocer la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para recibir y considerar las comunicaciones presentadas por personas que alegaran ser víctimas de una violación por parte de la UE de cualquiera de las disposiciones de la CNUDPD⁶. El Parlamento Europeo apoyó la iniciativa⁷, pero los Estados miembros en el marco del Consejo que es la institución encargada en última instancia de tomar la decisión no se pusieron de acuerdo.

La CNUDPD reconoce la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, la educación y la información y las comunicaciones, consagrando la accesibilidad como uno de los ocho principios generales de la misma.

Este enfoque cuadra con la transición de un modelo médico a otro social de la discapacidad⁸. Se intenta eliminar las barreras sociales para que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos, e incluso se va más allá a un modelo de derechos humanos.⁹

⁵ Véase WADDINGTON, L. "The European Union and the United Nations Convention on the rights of persons with disabilities: a story of exclusive and shared competences", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 18, nº 4, 2011, pp. 431-453. Como tanto la Comunidad Europea como sus Estados miembros gozaban de competencias en las materias reguladas por la Convención fue necesario realizar un anexo a la decisión de celebración del Consejo de la UE en el que se listaban los actos comunitarios relativos a las materias regidas por la Convención.

⁶ Propuesta de decisión del Consejo relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, COM/2008/0530 final.

⁷ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2009, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (C6-0117/2009 - 2008/0171(CNS)).

⁸ Véase VIDAL PRADO, C., "Disabled Person", en BARTOLINI, A., CIPPITANI, R. y COLCELLI, V., *Dictionary of Statutes within EU Law*, Springer, 2019, pp 153-160. La OMS declaró que ambos modelos eran insuficientes considerados de manera aislada y defendió un modelo biopsicosocial de discapacidad que se basaría en la interacción entre las características de la persona y las características del contexto en el que esa persona desarrolla su vida. Este modelo sintetizaría los dos anteriores sin caer en sus errores y tomaría una perspectiva biológica, individual y social Véase Organización Mundial de la Salud. *Towards a Common Language for Functioning, Disability and Health: ICF*. Ginebra, 2002, pp. 9 y 10; CONDE MELGUIZO, R., "Evolución del concepto de discapacidad en la sociedad contemporánea: de cuerpos enfermos a sociedades excluyentes", *Praxis Sociológica* nº 18, 2014, 155-175; y PETASIS, A., "Discrepancies of the Medical, Social and Biopsychosocial Models of Disability; A Comprehensive Theoretical Framework", *The International Journal of Business Management and Technology*, vol. 3, nº 4, 2019, pp. 42-54.

⁹ Véase DEGENER, T., "A New Human Rights Model of Disability", en DELLA FINA, V., CERA, R. y PALMISANO, G. (eds.) *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Springer, 2017, pp. 41-59.

Dada la profunda digitalización de la sociedad, tanto en el ámbito privado como público, la accesibilidad ha tomado un nuevo significado, ya no se trata sólo del acceso en el sentido tradicional, a los edificios o a los transportes (aunque éste sigue siendo fundamental), sino del acceso, por ejemplo, a una página web o a una aplicación de móvil¹⁰. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden resultar cruciales para la inclusión social¹¹ y dar nuevas oportunidades en lo relativo a la educación, el trabajo, la cultura, la participación política o la información, pero también pueden crear nuevos obstáculos y hacer que la brecha digital afecte desproporcionadamente a las personas con discapacidad¹².

Además, la accesibilidad digital se ha vuelto un tema capital con las medidas de confinamiento y distanciamiento social debidas a la COVID-19. Desde las compras en línea y el teletrabajo hasta el aprendizaje a distancia, las TIC se han convertido en una de las principales herramientas para lidiar con las consecuencias de la crisis, mantener cierto nivel de interacción social y transmitir información sobre la emergencia sanitaria. Esta situación ha exacerbado las desigualdades digitales y puede tener un impacto negativo en la salud de las personas con discapacidad¹³. El propio Parlamento Europeo ha denunciado las violaciones de derechos de las personas con discapacidad durante la crisis, con un acceso desigual o nulo a la información relativa a la salud, una falta de información general y pública en materia de seguridad presentada de manera clara y sencilla, en particular en formatos accesibles y fáciles de utilizar, y un acceso desigual a las alternativas ofrecidas por las instituciones educativas, como la formación en línea y a

¹⁰ Esto no implica que la idea de la accesibilidad más allá del entorno físico sea reciente, porque de la accesibilidad de las comunicaciones y los entornos digitales se hablaba ya años antes de la CNUDPD, sino que ha cobrado mucha más relevancia y que cada día se extiende a nuevos ámbitos conforme avanzan las TIC.

¹¹ Véase JAEGER, P. T., *Disability and the Internet: Confronting a digital divide*. Lynne Rienner Publisher, 2012; del mismo autor, "Internet justice: Reconceptualizing the legal rights of persons with disabilities to promote equal access in the age of rapid technological change", *Review of Disability Studies*, vol. 9, nº 1, 2014. Disponible en: <http://www.rds.hawaii.edu/ojs/index.php/journal/article/view/71>; y LUNDY, L., BYRNE, B., TEMPLETON, M. y LANSDOWN G., *Two clicks forward and one click back. Report on children with disabilities in the digital environment*, Council of Europe, 2019. Disponible en: <https://rm.coe.int/two-clicks-forward-and-one-click-back-report-on-children-with-disabili/168098bd0f>.

¹² Véase GOGGIN, G., "Disability and digital inequalities: Rethinking digital divides with disability theory." en RAGNEDDA, M. y MUSCHERT G. W. (eds.), *Theorizing digital divides*, Routledge, 2017, pp. 69-80; y MACDONALD, S. J. y CLAYTON, J., "Back to the future, disability and the digital divide.", *Disability & Society*, vol. 28, 2012, pp. 702-718. <https://doi.org/10.1080/09687599.2012.732538>.

¹³ BEAUNOYER, E., DUPÉRÉB, S., y GUITTONAC, M. J., "COVID-19 and digital inequalities: Reciprocal impacts and mitigation strategies", *Computers in Human Behavior*, vol. 111, 2020, p. 1. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.chb.2020.106424>.

distancia¹⁴. Por eso las medidas para mejorar la accesibilidad digital se han tornado si cabe más necesarias y urgentes.

La cuestión es saber si la UE está cumpliendo con sus obligaciones en materia de accesibilidad digital para las personas con discapacidad y qué medidas está tomando para ir destruyendo las barreras que éstas encuentran. En este trabajo se presentará el marco internacional de la accesibilidad digital (capítulo II), para luego ver cómo la UE lo está implementando a través de sus medidas legislativas (capítulo III). Se describirá el marco general (apartado 1), prestándose especial atención a la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones del sector público (apartado 2) y al Acta Europea de Accesibilidad (apartado 3). El objetivo de este estudio es analizar una serie de iniciativas que tienen el potencial de mejorar la calidad de vida de muchas personas, pero que, sin embargo, han recibido poca atención por parte de la doctrina jurídica.

II. MARCO INTERNACIONAL DE LA ACCESIBILIDAD DIGITAL

Los instrumentos principales de la Carta Internacional de Derechos Humanos¹⁵ no mencionan a las personas con discapacidad. Evidentemente las personas con discapacidad están cubiertas por los mismos, pero éstos no prestan especial atención a los problemas añadidos que puedan tener para ejercer sus derechos, ni siquiera como uno de los motivos específicos sobre cuya base se prohíbe la discriminación. Hubo que esperar a 2006, para que se adoptara la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad¹⁶. Frente a la protección limitada que el Derecho internacional había proporcionado a estas personas hasta entonces, la CNUDPD se convirtió en el primer tratado integral y vinculante sobre los derechos de las

¹⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2020, sobre la Estrategia Europea sobre Discapacidad posterior a 2020 (2019/2975(RSP)).

¹⁵ Se trata de: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Protocolo Facultativo) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Por el contrario, cabe destacar que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en 2008 sí que establece en su artículo 16 que cada Estado Parte se compromete a dar a conocer y divulgar ampliamente el Pacto y el Protocolo, así como a facilitar el acceso a información sobre los dictámenes y recomendaciones del Comité y a hacerlo en formatos accesibles a las personas con discapacidad.

¹⁶ Cabe aclarar que existen otros tratados previos en los que se protegían los derechos de las personas con discapacidad, como el artículo 15 de la Carta Social Europea de 1961, el artículo 18.4 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, el Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) de 1983, los artículos 6 y 9 del Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales de 1988, el artículo 23 de Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad de 1999. Para un análisis de las medidas tomadas tanto a nivel internacional como europeo para defender los derechos humanos de las personas con discapacidad, véase BIEL PORTERO, I., *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, Tirant lo Blanch, 2011.

personas con discapacidad¹⁷. Finalmente, se asumía el modelo social y se exigía la accesibilidad para las personas con discapacidad.

Según el artículo 9 de la CNUDPD, a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir de forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, las Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público. Estas medidas incluyen la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso y se aplican tanto a los elementos que se han considerado tradicionalmente, como los edificios, las vías públicas y el transporte, como a los servicios de información y comunicaciones, incluidos los electrónicos.

Para concretar esta obligación, la CNUDPD establece que las Partes adoptarán las medidas pertinentes para desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público; asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad; promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información; promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y TIC, incluida Internet; y promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y TIC, y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad desarrolló estos requisitos en su Observación general nº 2, donde se subraya la importancia de la accesibilidad a los servicios de información y comunicaciones, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia y se considera un serio error que las leyes sobre discapacidad no incluyan estas tecnologías en su definición de accesibilidad, dada su relevancia¹⁸.

¹⁷ Véase KANTER, A. S., *The Development of Disability Rights under International Law. From Charity to Human Rights*, Routledge, 2014; y CARDONA LLORENS, J. y SANJOSE GIL, A., "Un cambio de paradigma en la protección de los derechos humanos: la Convención de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad", en FERRER LLORET, J. y SANZ CABALLERO, S. (coords.), *Protección de personas y grupos vulnerables: especial referencia al derecho internacional y europeo*, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 163-204.

¹⁸ Observación general Nº 2 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/GC/2, 2014.

Un ámbito bastante desarrollado en teoría, aunque no en la práctica, es el de la accesibilidad web. En el marco del *World Wide Web Consortium* (W3C), se creó la *Web Accessibility Initiative* (WAI) que dio lugar, en 1999, a las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG por sus siglas en inglés), publicándose su última versión, conocida como WCAG 2.1, en 2018, aunque en 2020 se ha publicado un borrador de lo que será WCAG 2.2¹⁹.

WCAG está dirigido principalmente a desarrolladores y son estándares técnicos que contienen 13 pautas agrupadas en torno a cuatro características: perceptible, operable, comprensible y robusto. Cada pauta incluye criterios de conformidad que se clasifican en tres niveles: A, AA y AAA (siendo una única "A" el símbolo correspondiente a las recomendaciones más básicas). Por ejemplo, un requisito de nivel A sería ofrecer texto alternativo para las imágenes, mientras que uno de nivel AAA sería proporcionar interpretación del lenguaje de señas para todo el contenido de audio pregrabado en medios sincronizados.

Las Pautas son una recomendación del W3C, que es el principal creador de estándares para Internet, por lo que no son jurídicamente vinculantes, sino una forma de autorregulación. No obstante, los Estados pueden incluirlas en su legislación y convertirlas en obligatorias. Aunque el elaborar las Pautas y actualizarlas demuestra un claro interés en mejorar la accesibilidad web, éstas han recibido ciertas críticas por la lentitud en su implementación²⁰, porque no son suficientes para las personas con una discapacidad intelectual²¹, o porque son demasiado complejas para que un desarrollador las siga²².

En cualquier caso, las Pautas son un índice generalmente aceptado de accesibilidad web, y un estudio realizado en 2019 del millón de páginas más visitadas del mundo concluyó que el 97.8% de las páginas de inicio tenían errores no conformes con WCAG 2.0. Algunos de los principales problemas son: bajo contraste, enlaces vacíos, y falta de etiquetas o de texto alternativo. Hay que aclarar que es el resultado de un análisis automatizado, pero hay un alto porcentaje de errores que no se pueden detectar mediante este método. Esto significa que el nivel real de conformidad de WCAG 2.0

¹⁹ Véase *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.2. W3C Working Draft 11 August 2020*. Disponible en: <https://www.w3.org/TR/WCAG22/>.

²⁰ BROWN, J. y HOLLIER, S., "The Challenges of Web Accessibility: The Technical and Social Aspects of a Truly Universal Web", *First Monday*, vol. 20, nº 9, 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.5210/fm.v20i9.6165>.

²¹ KENNEDY, H.; EVANS, S.; y THOMAS, S., "Can the Web be made accessible for People with Intellectual Disabilities?", *Information Society*, vol. 27, 2011, pp. 29-39.

²² CLARK, J., "To Hell with WCAG2", *A list apart*, vol. 217, 2006. Disponible en: <http://alistapart.com/articles/tohellwithwcag2>.

A/AA para las páginas de inicio de los sitios web a los que se accede con mayor frecuencia es muy bajo y se calcula que puede ser inferior al 1%²³.

III. MEDIDAS LEGISLATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE ACCESIBILIDAD DIGITAL

1. Marco general

La Comunidad Económica Europea comenzó siendo una organización fundamentalmente centrada en temas económicos, aunque con el paso de los años y la aparición de la UE ha ido desarrollando su faceta social. A finales de los años setenta empezó a legislar sobre la igualdad entre hombres y mujeres, pero le costaría más hacerlo respecto a la discriminación ligada a otros motivos.

La lucha contra la discriminación de las personas con discapacidad se articula principalmente a través de la Directiva 2000/78/CE, que crea un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación²⁴, que establece que, a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario (art. 5)²⁵.

En 2008, la Comisión propuso normativa para extender la aplicación de ese principio a la educación y el acceso y suministro de bienes y servicios²⁶. Más de doce años después no se han producido avances, porque varios Estados consideran que invade competencias nacionales, vulnera los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y algunas delegaciones están preocupadas por las repercusiones prácticas, financieras y jurídicas²⁷. Esta falta de voluntad de los Estados resulta en una violación de las

²³ WebAIM, *The WebAIM Million. An accessibility analysis of the top 1,000,000 home pages*, 2019. Disponible en: <https://webaim.org/projects/million/>.

²⁴ 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, DOUE L 303, 2.12.2000, pp. 16-22. Véase BIEL PORTERO, I. y REY ANEIRO, A., "Las Personas con Discapacidad ante la UE: del Paternalismo Inicial al Reconocimiento de Derechos", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.), *Los Tratados de Roma en su Cincuenta Aniversario*, Marcial Pons, 2008, pp. 205-230.

²⁵ Véase CARRASQUERO CEPEDA, M., "Los ajustes razonables para personas con discapacidad en la Unión Europea", *Revista de Estudios Europeos*, vol. 71, 2018, pp. 38-47.

²⁶ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, COM/2008/0426 final.

²⁷ Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual- Informe de situación, Doc. 9567/1/19. Véase GASCÓN MARCÉN, A., "Las personas con discapacidad en la Europa social", en *La presidencia española de la Unión Europea en 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, Marcial Pons, 2009, pp. 325-332; y GASCÓN MARCÉN,

obligaciones de la UE conforme a la CNUDPD. Si se presta atención al Índice de Evaluación de los Derechos de Accesibilidad Digital que analiza los progresos de Estados de todo el mundo en ese sentido, sólo hay cuatro países de la UE entre los diez con mejores resultados²⁸. Los Estados miembros cuentan con los recursos necesarios para estar mejor posicionados, así puede verse que es necesaria legislación en este sentido que les lleve a tomar medidas complementarias.

En este apartado, se estudiarán las medidas concretas tomadas para mejorar la accesibilidad digital en el ámbito de los estándares europeos, la contratación pública, las comunicaciones electrónicas, los servicios audiovisuales y los derechos de autor. Se busca así dar un panorama general antes de entrar a explorar las dos medidas más importantes adoptadas recientemente en esta materia como son la Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones del sector público y el Acta Europea de Accesibilidad.

La accesibilidad era el primero de los ocho ejes de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020²⁹, porque es una condición previa a la participación en la sociedad y en la economía. La Estrategia reconocía que la UE tenía un largo camino que recorrer para conseguirla³⁰. La Comisión se comprometió a estudiar los beneficios de adoptar medidas legislativas que garanticen la accesibilidad de los productos y los servicios, y potenciar un mercado de la UE para tecnologías de apoyo. Propuso utilizar instrumentos legislativos y de otro tipo, como la normalización, para optimizar la accesibilidad al entorno construido, el transporte y las TIC. La UE debe seguir el principio de “diseño universal” o “diseño para todos”³¹.

A., “El esfuerzo de los derechos de las personas con discapacidad en la Unión Europea durante la presidencia española”, en GARCÍA I SEGURA, C., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. y PALAO MORENO, G. (coords.); SOBRINO HEREDIA, J. M. (dir.), *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Colección Escuela Diplomática nº 17, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011, pp. 245-254.

²⁸ G3ict, *Índice DARE 2020 países con mejor desempeño*, 2020. https://g3ict.org/upload/accessible_DARE-Index-2020-Paises-Con-Mejor-Desempeno-SPANISH.pdfhttps://g3ict.org/upload/accessible_DARE-Index-2020-Paises-Con-Mejor-Desempeno-SPANISH.pdf.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras, COM/2010/0636 final.

³⁰ HOSKING, D. L., “Staying the Course: The European Disability Strategy 2010-2020”, *European Yearbook of Disability Law*, vol. 4, 2013, pp. 73-98.

³¹ Véase el Estándar europeo EN 17161:2019 ‘Design for All - Accessibility following a Design for All approach in products, goods and services - Extending the range of users’.

Una política clave de la UE para mejorar la accesibilidad es la creación de estándares europeos³². En 2005, la Comisión dictó un mandato de normalización a las organizaciones europeas para que redactaran una norma de accesibilidad apropiada para las licitaciones públicas de productos y servicios relacionados con las TIC en Europa³³. El estándar europeo EN 301549 se adoptó en 2014 y posteriormente se ha ido actualizando, adoptándose en 2018 su última versión: EN 301 549 V2.1.2, para crear un estándar que respondiera a los requisitos de la Directiva 2016/2102, que se analizará más adelante. El estándar europeo tiene como referencia las WCAG ya mencionadas. Respecto a la redacción de ese tipo de estándares, el Reglamento sobre la normalización europea³⁴ reconoce la necesidad de tener plenamente en cuenta la CNUDPD y facilitar la participación de las personas con discapacidad en el proceso de normalización.

Las políticas de contratación pública han demostrado ser una herramienta extremadamente efectiva para mejorar la accesibilidad en los Estados Unidos³⁵. Así, las Directivas sobre contratación pública de 2014³⁶ establecen que en su aplicación debe tenerse en cuenta la CNUDPD, en particular en relación con la elección de medios de comunicación, especificaciones técnicas, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución del contrato, y regulan en sus artículos 42 y 60 respectivamente que, para toda contratación que esté destinada a ser utilizada por personas físicas, ya sea el público en general o el personal del poder adjudicador, las especificaciones técnicas se redactarán de manera que se tengan en cuenta los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad y el diseño para todos. Además, se da la posibilidad de excluir a los operadores económicos que hayan dado muestras de no ser fiables debido a que han incumplido las normas sobre accesibilidad.

³² HOSKING, D. L., "Promoting Accessibility for Disabled People Using EU Standardisation Policy", *European Law Review*, vol. 2, 2017, pp. 145-165.

³³ M/376 Standardisation mandate to CEN, CENELEC and ETSI in support of European accessibility requirements for public procurement of products and services in the ICT domain.

³⁴ Reglamento (UE) n ° 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la normalización europea, DOUE L 316 de 14.11.2012, pp. 12-33.

³⁵ EASTON, C., "Website accessibility and the European Union: citizenship, procurement and the proposed Accessibility Act.", *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 27, 2013, pp. 187-199. <https://doi.org/10.1080/13600869.2013.764135>.

³⁶ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, DOUE L 94 de 28.3.2014, pp. 65-242; y Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, DOUE L 94 de 28.3.2014, pp. 243-374.

La Directiva relativa al marco de las comunicaciones electrónicas³⁷ establece un régimen armonizado para la reglamentación de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, así como los recursos y servicios asociados y algunos aspectos de los equipos terminales, con el fin de facilitar el acceso de los usuarios con discapacidad (art. 1); velando por que los usuarios con discapacidad obtengan el máximo beneficio en cuanto a posibilidades de elección, precio y calidad (art. 8.2.a).

La Directiva relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas³⁸ establece que los Estados facultarán a las autoridades nacionales competentes a que especifiquen los requisitos que deberán cumplir las empresas que prestan servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público para garantizar que los usuarios con discapacidad: puedan tener un acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas equivalente al que disfrutaban la mayoría de los usuarios finales, y se beneficien de la posibilidad de elección de empresas y servicios disponible para la mayoría de los usuarios finales que además deben ser asequibles (art. 23bis).

La Directiva de servicios de comunicación audiovisual³⁹ establecía que los Estados alentarían a los servicios de comunicación audiovisual a garantizar que sus servicios fueran gradualmente accesibles a las personas con una discapacidad visual o auditiva (art. 7). No obstante, su enunciado era vago y dejaba un margen muy amplio a la voluntariedad, por eso, cuando se modificó la Directiva en 2018, este artículo sufrió cambios⁴⁰. La Comisión quería eliminar ese artículo porque su propuesta de Acta Europea de Accesibilidad (que se analizará *infra*) ya establecía unos requisitos comunes más estrictos en materia de accesibilidad para los prestadores de servicios de comunicación⁴¹. No obstante, existió una fuerte presión en contra y el Consejo y el

³⁷ Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DOUE L 108 de 24.4.2002, pp. 33-50.

³⁸ Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, DOUE L 108 de 24.4.2002, pp. 51-77.

³⁹ Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, DOUE L 95 de 15.4.2010, pp. 1-24.

⁴⁰ Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado, DOUE L 303 de 28.11.2018, pp. 69-92.

⁴¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de

Parlamento decidieron reforzar el artículo 7 en el texto adoptado, que es más completo y ambicioso⁴².

El vigente artículo 7 establece que los Estados garantizarán, sin dilaciones indebidas, que los servicios ofrecidos por los prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción mejoren de forma continua y progresiva su accesibilidad para las personas con discapacidad mediante medidas proporcionadas. Además, este artículo desarrolla mecanismos que permitan asegurar su implementación, como son: la obligación de que los prestadores de servicios de comunicación informen con regularidad acerca de la aplicación de las medidas que están tomando, el fomento de la elaboración de planes de accesibilidad, la puesta a disposición del público para su consulta en línea de un único punto de contacto de fácil acceso incluso por parte de las personas con discapacidad, para facilitar información y recibir quejas sobre las cuestiones de accesibilidad a que se refiere el artículo. Por último, establece que los Estados velarán por que la información relativa a situaciones de emergencia, que se haga pública a través de servicios de comunicación audiovisual, se facilite de una manera que sea accesible a las personas con discapacidad.

En necesario aclarar que, si bien la Directiva de 2018 tenía como uno de sus objetivos responder a la convergencia en el consumo de materiales audiovisuales y crear algunas obligaciones para las plataformas de intercambio de vídeos (como YouTube o Vimeo), el artículo 7 no es aplicable a las mismas, y sólo afecta a la televisión lineal y a los servicios de comunicación audiovisual a petición (como Netflix o Amazon Prime).

Un acuerdo internacional muy relevante en materia de accesibilidad es el Tratado de Marrakech sobre el acceso de las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso, de 2013, acordado en el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Actualmente, sólo un 7% de los libros que se publican son accesibles para las personas ciegas o con problemas de visión⁴³. Este Tratado establece un conjunto de normas que garantizan la existencia de limitaciones o excepciones a los derechos de autor a escala nacional en beneficio de las personas mencionadas, y tiene por objetivo permitir el intercambio transfronterizo de ejemplares de obras publicadas realizados en un formato accesible.

comunicación audiovisual, a la vista de la evolución de las realidades del mercado, COM/2016/0287 final.

⁴² MARTÍNEZ OTERO, J. M., "Un nuevo marco regulador para el sector audiovisual en Europa: la Directiva 2018/1808 en el contexto de la convergencia mediática y el Mercado Único Digital", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 63, 2019, pp. 537-571. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.63.05>.

⁴³ VIENRICH ENRÍQUEZ, F., "Discapacidad visual y derecho de autor: A propósito del Tratado de Marrakech", *Advocatus*, vol. 34, 2017, pp. 131-146.

El Consejo adoptó en 2018 la decisión para que la UE se convirtiera en parte del Acuerdo⁴⁴. Antes la UE puso su legislación en línea con el Tratado a través de la Directiva (UE) 2017/1564⁴⁵, cuyo plazo de transposición terminó en octubre de 2018⁴⁶. Esta Directiva iba acompañada del Reglamento (UE) 2017/1563, que regula el intercambio transfronterizo entre la UE y terceros países de este tipo de ejemplares, aplicable desde octubre de 2018⁴⁷.

2. La Directiva sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones del sector público

2.1. Antecedentes

Las medidas expuestas en el apartado anterior son importantes, pero ni siquiera los poderes públicos, que son los que deberían dar ejemplo, cumplían con el requisito de que sus propias páginas web fueran accesibles. Esto es cada vez más relevante si se considera que la administración pública tiende a una mayor digitalización también en el marco del acceso a los servicios públicos. Estado Unidos cuenta con una legislación muy desarrollada al efecto desde finales de los años noventa. En 1998 se introdujo una modificación a la *Rehabilitation Act* de 1973, que requería a las agencias federales que hicieran accesible su tecnología electrónica y de información a las personas con discapacidad. Al hacer que los poderes públicos inviertan en tecnología accesible se

⁴⁴ Decisión (UE) 2018/254 del Consejo, de 15 de febrero de 2018, relativa a la celebración en nombre de la Unión Europea del Tratado de Marrakech, DOUE L 48 de 21.2.2018, pp. 1-2.

⁴⁵ Directiva (UE) 2017/1564 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2017, sobre ciertos usos permitidos de determinadas obras y otras prestaciones protegidas por derechos de autor y derechos afines en favor de personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder a textos impresos, DOUE L 242 de 20.9.2017, pp. 6-13.

⁴⁶ La mayoría de los Estados tomaron las medidas necesarias a nivel interno más allá de esa fecha. En noviembre de 2018, la Comisión inició un procedimiento por infracción contra 17 Estados por incumplimiento de esta Directiva. Algunos de ellos sí que habían transpuesto la Directiva, pero no habían notificado a la Comisión y todos fueron haciéndolo, el último fue Luxemburgo, que cumplió a través de una ley de 3 de abril de 2020, es decir, con casi año y medio de retraso. España sí que lo hizo a tiempo a través del Real Decreto-ley 2/2018, de 13 de abril, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, y por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/26/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, y la Directiva (UE) 2017/1564 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2017, BOE 91/2018 de 14/4/2018, pp. 38590-38644.

⁴⁷ En la práctica, cabe plantearse el compromiso de la UE en la materia cuando ha presionado fuertemente al Presidente de Sudáfrica para que no firmara la ley de reforma de los derechos de autor que hubiera facilitado la conversión de materiales de lectura a un formato accesible para las personas ciegas o con problemas de visión. Véase carta de 20 de marzo de 2020 del embajador de la UE en Sudáfrica al Cassius Reginald Lubisi, Director General de la Oficina del Presidente de Sudáfrica. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20200320_copyright_regime.pdf.

busca fomentar la innovación en el sector privado y que sus ventajas sean también transferibles.

La Comisión,⁴⁸ el Consejo⁴⁹ y el Parlamento Europeo⁵⁰ animaron desde principios de siglo a los Estados miembros a hacer más accesibles sus páginas web, pero son múltiples los estudios que demostraron que no se había hecho lo necesario y que las recomendaciones no eran suficientes. Por ejemplo, un estudio de 250 sitios web públicos y comerciales en Grecia, demostró que el 73% no cumplía con los requisitos más básicos para la accesibilidad web en 2004, pero cuando se repitió en 2008 resultó que había empeorado, convirtiéndose en un 85%⁵¹. En Italia, a pesar de contar con una ley desde 2004 que obligaba a las páginas de administraciones públicas a ser accesibles, un estudio sobre una muestra de 976 páginas web de las principales ciudades italianas, en 2012, rebeló que ninguna cumplía con todos los requisitos de la ley⁵².

En su Agenda Digital para Europa,⁵³ la Comisión Europea se comprometió a presentar, a más tardar en 2011, propuestas encaminadas a garantizar que los sitios web del sector público (y los que presten servicios básicos al ciudadano) fueran plenamente accesibles para 2015, algo que no se consiguió, ya que esta iniciativa sufrió múltiples retrasos. La Comisión hizo la propuesta en 2012⁵⁴, y en el estudio de impacto de la misma se constató que sólo un tercio de las páginas de administraciones públicas eran accesibles para las personas con discapacidad, lo que suponía una flagrante violación de sus derechos.

⁴⁸ *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "eEurope 2002: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido"*, COM(2001) 529 final.

⁴⁹ Resolución del Consejo de la Unión Europea de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido, (2002/C 86/02).

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión "eEurope 2002: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido" (COM(2001) 529 - C5-0074/2002 - 2002/2032(COS)).

⁵¹ BASDEKIS, I., KLIRONOMOS, I., METAXAS, I. y STEPHANIDIS, C., "An overview of web accessibility in Greece: a comparative study 2004-2008", *Universal Access in the Information Society*, vol. 9, 2009, pp. 185-190. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10209-009-0166-z>.

⁵² GAMBINO, O., PIRRO, R. y GIORGIO, F.D., "Accessibility of the Italian institutional web pages: a survey on the compliance of the Italian public administration web pages to the Stanca Act and its 22 technical requirements for web accessibility", *Universal Access in the Information Society*, vol. 15, 2016, pp. 305-312. <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0381-0>.

⁵³ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una Agenda Digital para Europa*, COM/2010/0245 final.

⁵⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la accesibilidad de los sitios web de los organismos del sector público, COM/2012/0721 final.

2.2. Alcance

El Consejo y el Parlamento tardaron casi cuatro años en llegar a un acuerdo. No obstante, en comparación con la propuesta de la Comisión, el acuerdo fue más ambicioso gracias a la presión realizada por las organizaciones de personas con discapacidad. El alcance inicial solo cubría doce servicios públicos en línea⁵⁵, mientras que el texto final de la Directiva cubre todos los sitios web y aplicaciones móviles de todos los organismos del sector público, así como sus intranets.

La Directiva (UE) 2016/2102 sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público⁵⁶ fija los cuatro principios de la accesibilidad, ya establecidos por el WAI, que son: perceptibilidad, en el sentido de que la información y los componentes de la interfaz de usuario deben presentarse a este de manera que pueda percibirlos; operabilidad, en el sentido de que los componentes y la navegación de la interfaz de usuario deben poder utilizarse; comprensibilidad, en el sentido de que la información y el funcionamiento de la interfaz de usuario deben ser comprensibles; y robustez, en el sentido de que los contenidos deben ser suficientemente sólidos para poder ser interpretados de forma fiable por una gran variedad de agentes de usuario, incluidas las tecnologías de asistencia (art. 4). Para evaluar la adecuación de las páginas y aplicaciones a la Directiva, sirven los estándares europeos, y, en particular, el EN 301 549 que, como se ha explicado, se actualizó para responder a esta Directiva (art. 6).

Un aspecto criticable de la Directiva es que permite que los Estados excluyan del ámbito de aplicación de la misma los sitios web y las aplicaciones para dispositivos móviles de escuelas, excepto en lo relativo a las funciones administrativas esenciales en línea. Esto puede suponer un impacto muy alto tanto en padres como en alumnos con discapacidades⁵⁷, y socava el derecho humano a la educación, que puede tener un

⁵⁵ Sitios web cubiertos: impuesto sobre la renta: declaración, notificación de la liquidación; servicios de búsqueda de empleo por las oficinas de empleo; prestaciones de la seguridad social: subsidio de desempleo, complementos por hijos, gastos médicos (reembolso o pago directo), becas a estudiantes; documentos personales: pasaporte o permiso de conducción; matriculación de automóviles; solicitud de licencia de construcción; declaraciones ante la policía; bibliotecas públicas; solicitud y expedición de partidas de nacimiento o matrimonio; matrícula en centros de enseñanza superior o universidades; notificación de cambio de residencia; y servicios sanitarios: asesoramiento interactivo sobre disponibilidad de servicios, servicios en línea para los pacientes, citas.

⁵⁶ 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, DOUE L 327 de 2.12.2016, pp. 1-15.

⁵⁷ EDF, *Directive on accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies Toolkit*, 2017. Disponible en: http://www.edf-eph.org/sites/default/files/final_edf_web_and_apps_directive_toolkit_may_2017_0.pdf.

fuerte componente telemático, como se ha demostrado con las medidas de confinamiento provocadas por la COVID-19.

Cabe recordar que se trata de una directiva de armonización mínima, por lo cual los Estados pueden introducir medidas que vayan más allá de lo establecido en la misma. Además, aunque en principio la Directiva crea obligaciones sólo para el sector público, se anima a los Estados a que amplíen su aplicación a las entidades privadas que ofrezcan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público, entre otros en los ámbitos de la asistencia sanitaria, la asistencia infantil, la inclusión social y la seguridad social, así como en el sector del transporte y la electricidad, el gas, la calefacción, el agua, las comunicaciones electrónicas y los servicios postales. Este es un punto en el que cobra especial importancia la Directiva que se analizará en el siguiente apartado.

2.3. Transposición y aplicación

El período de transposición de la Directiva terminó en septiembre de 2018. España la transpuso en una fecha muy cercana al final del plazo⁵⁸, pero más de un tercio de los Estados europeos lo hicieron tarde⁵⁹. Por su parte, la obligación de que las páginas web de las entidades públicas sean accesibles se despliega escalonadamente. Según el art. 12, los Estados deberán aplicar dichas disposiciones:

- a los sitios web de organismos del sector público no publicados antes de septiembre de 2018: a partir de septiembre de 2019;
- a los sitios web de organismos del sector público no incluidos en el apartado anterior: a partir de septiembre de 2020;
- a las aplicaciones para dispositivos móviles de organismos del sector público: a partir de junio de 2021.

Esto hace que resulten llamativas declaraciones como las del Gobierno francés, que ha manifestado, en 2020, que sólo el 13% de las gestiones en línea en webs públicas francesas son accesibles para las personas con discapacidad y que para 2022 (más allá de la fecha establecida por la Directiva) se fija como objetivo llegar a un 80%⁶⁰.

⁵⁸ Véase el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, BOE núm. 227, de 19 de septiembre de 2018, pp. 90533-90549.

⁵⁹ La Comisión Europea mandó en 2019 un dictamen motivado relativo a su incumplimiento en la transposición de la Directiva a Bulgaria e Irlanda, y ésta última a pesar de ello sigue sin cumplir más de dos años después del final del plazo.

⁶⁰ Gobierno francés, « L'accessibilité numérique : levier stratégique d'amélioration des services publics numériques pour tous », 2020. Disponible en:

En un sondeo realizado a nivel europeo por el Foro Europeo de la Discapacidad, en adelante EDF⁶¹, el 80% de los encuestados consideraban que las nuevas webs públicas no eran accesibles⁶².

Cabe aclarar que el objetivo de la Directiva no es que el 100% de las webs sean plenamente accesibles, porque eso no sería realista. Se ha creado una excepción general para permitir que las webs y aplicaciones no se hagan accesibles cuando dichos requisitos impongan una carga desproporcionada a los organismos del sector público. No obstante, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha criticado este tipo de aproximaciones al considerar que “la obligación de establecer la accesibilidad es *incondicional*, lo que significa que la entidad obligada a asegurarla no puede excusarse por no hacerlo aduciendo la carga que supone proporcionar acceso a las personas con discapacidad”⁶³. En todo caso, se trata de una cláusula que, como se ha mencionado antes, ya existía en la legislación de la UE, en concreto en la Directiva que crea un marco general para la igualdad de trato en el empleo, y se aplicaba a los ajustes razonables que deben realizar los empleadores.

Debe entenderse como medidas que imponen una carga desproporcionada aquellas que suponen una carga financiera u organizativa excesiva, o que comprometen la capacidad del organismo público para cumplir su cometido o para publicar la información necesaria y pertinente para sus tareas y servicios, teniendo en cuenta al mismo tiempo el posible beneficio o perjuicio para los ciudadanos, en particular para las personas con discapacidad. Para conseguir la plena eficacia de la Directiva, hay que asegurar que no se abusa de esta excepción y no podrán considerarse motivos legítimos la falta de prioridad, de tiempo o de conocimientos. Para justificar que existe una carga desproporcionada es imperativo llevar a cabo una evaluación y documentar y argumentar las razones que llevan a esa conclusión. Un estudio realizado tomando como referencia peticiones de acceso a la información a múltiples organismos públicos del Reino Unido concluía que muchas organizaciones carecen de evidencias documentales de dicha

<https://www.numerique.gouv.fr/actualites/accessibilite-numerique-un-levier-strategique-amelioration-services-publics-numeriques-pour-tous/>.

⁶¹ Se trata de una organización paraguas que reúne a un elevado número de asociaciones de personas con discapacidad de los diferentes Estados europeos.

⁶² EDF, *Survey on Web Accessibility Directive transposition and implementation*, WADEX 6th Meeting, Bruselas, 28/11/2019.

⁶³ Observación general Nº 2 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/GC/2, 2014, p. 8.

evaluación y simplemente aducen la carga desproporcionada sin argumentarlo debidamente⁶⁴.

2.4. Supervisión

Un elemento muy positivo de esta Directiva es que no sólo crea la obligación de que las webs y aplicaciones se hagan accesibles, sino que dedica buena parte de su articulado a establecer mecanismos que aseguren su cumplimiento, como son: las declaraciones de accesibilidad, los informes periódicos y los mecanismos de aplicación.

Los organismos del sector público (a todos los niveles de la administración) deben elaborar y actualizar periódicamente una declaración de accesibilidad detallada, exhaustiva y clara sobre la conformidad de sus sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles. La declaración debe contener una explicación sobre aquellas partes del contenido que no sean accesibles y las razones de dicha inaccesibilidad, así como, en su caso, las alternativas accesibles que se ofrezcan; y la descripción de un mecanismo de comunicación, y un enlace al mismo, que permita a cualquier persona informar al organismo del sector público sobre cualquier incumplimiento por parte de su sitio web o de su aplicación de los requisitos de accesibilidad (art. 7)⁶⁵. Esta medida en la propuesta de la Comisión era voluntaria, pero en el texto final se convirtió en obligatoria, lo que es muy positivo, dado que hará que todas las administraciones públicas deban al menos evaluar la accesibilidad de sus webs y aplicaciones. En un estudio llevado a cabo en Reino Unido en octubre de 2019, se observó que de 1441 páginas web de administraciones públicas analizadas sólo 110 cumplían plenamente con los requisitos de la declaración de accesibilidad y 481 ni siquiera tenían una declaración. En el caso de las páginas que efectivamente tenían una declaración, errores comunes eran afirmar que se cumplía con legislación derogada o estándares desfasados como el caso de WCAG 1.0, o no explicar el uso de la cláusula de carga desproporcionada⁶⁶.

Los informes que deben presentar los Estados sobre el seguimiento de la conformidad de los sitios web y las aplicaciones sirven para saber hasta qué punto están cumpliendo el objetivo de la Directiva y el análisis se tendrá que hacer sobre un muestreo representativo de las mismas. En la propuesta se hacía referencia a informes

⁶⁴ RHODES, G., "Disproportionate Burden Thoughts", *Lexdis* (blog), 2020. Disponible en: <https://www.lexdis.org.uk/digital-accessibility/digital-accessibility-and-regulations/disproportionate-burden/disproportionate-burden-thoughts/>.

⁶⁵ Véase Decisión de Ejecución (UE) 2018/1523 de la Comisión, de 11 de octubre de 2018, por la que se establece un modelo de declaración de accesibilidad de conformidad con la Directiva (UE) 2016/2102, C/2018/6559, DOUE L 256, 12.10.2018, pp. 103-107.

⁶⁶ RHODES, G., "Accessibility Statements Across the UK - October 2019", *Lexdis* (blog), 2019. Disponible en: <https://www.lexdis.org.uk/digital-accessibility/accessibility-statements/accessibility-statements-across-the-uk-october-2019/>.

anuales, pero el Consejo consiguió eliminar dicha mención, por lo que el texto definitivo de la Directiva establece que deberán realizarse cada tres años como máximo. No obstante, la Comisión, al elaborar la metodología para la realización de los mismos a través de una decisión de ejecución, ha detallado que éstos deben llevarse a cabo cada año⁶⁷.

A pesar de no formar parte de la propuesta de la Comisión, la presión de las asociaciones de personas con discapacidad logró que se incluyera un procedimiento de aplicación (art. 9). Este consistirá en que los Estados velarán por la disponibilidad de un procedimiento de aplicación adecuado y eficaz para garantizar el cumplimiento de la Directiva en lo relativo a la accesibilidad, el uso de la cláusula de carga desproporcionada y la provisión de declaraciones de accesibilidad. Una posibilidad podría ser darle esa función al defensor del pueblo (como en Lituania, Francia o Italia, que tiene su propio defensor del pueblo para temas digitales). Esto no se ha hecho así en España, que ha optado por encargar esa función de manera descentralizada a una unidad por ministerio, entidad regional, universidad, etc., lo que puede dar lugar a un cierto solapamiento y difícilmente se les puede considerar un tercero imparcial, al estar dentro de la estructura de la propia entidad pública.

3. El Acta Europea de Accesibilidad

3.1. Antecedentes

Como se puede observar, hay multitud de normas que en su articulado contienen disposiciones que buscan mejorar la accesibilidad. No obstante, se trataba de normas fragmentarias, que tocaban aspectos muy específicos, pero que dejaban grandes lagunas. A su vez, los Estados regulaban algunos ámbitos sobre los que seguían teniendo competencia de manera dispar, lo que daba lugar también a una fragmentación del mercado único.

Por lo que la Comisión planteó proponer un “acta de accesibilidad europea” para 2012 en la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020. Este “acta” podría englobar el desarrollo de normas específicas para determinados sectores, de modo que se mejorase sustancialmente el funcionamiento del mercado interior de productos y servicios accesibles. Los actos típicos del derecho derivado de la UE no incluyen ningún tipo de norma denominada acta, pero se utilizó para darle fuerza, dado que en inglés el término

⁶⁷ Decisión de Ejecución (UE) 2018/1524 de la Comisión, de 11 de octubre de 2018, por la que se establecen una metodología de seguimiento y las disposiciones para la presentación de informes por parte de los Estados miembros de conformidad con la Directiva (UE) 2016/2102, C/2018/6560. DOUE L 256 de 12.10.2018, pp. 108-116.

“act” podría traducirse más apropiadamente por “ley” en este caso⁶⁸. Como no hay leyes entre los actos de derecho derivado, este “acta” realmente debía revestir la forma de una directiva o un reglamento.

La Comisión tardó tres años más de lo esperado, pero finalmente, en 2015, tras múltiples consultas con las partes interesadas, presentó su propuesta⁶⁹. Se tardarían otros cuatro años hasta que el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo sobre la misma.

3.2. Alcance

El objetivo de la Directiva⁷⁰ es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior mediante la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados 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 en los Estados miembros (art. 1). Se toma una perspectiva de mercado y no se resalta el que debería ser el objetivo principal, que es el de respetar los derechos humanos de las personas con discapacidad. Esto tiene que ver parcialmente con la base jurídica de la Directiva, que es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la UE, dedicado a las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales de los Estados que tengan por objeto el funcionamiento del mercado interior. Este artículo dispone que el procedimiento legislativo será el ordinario. Esto es mucho más ventajoso que el artículo 6, que es el pertinente para las medidas que luchan contra la discriminación, porque, cuando la base jurídica es ese artículo, se necesita un procedimiento legislativo especial que conlleva que el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, lo que supone que cualquier Estado puede vetar la toma de medidas, como

⁶⁸ Esto es algo que la Comisión hace con relativa frecuencia, otro ejemplo sería la propuesta de una “Digital Services Act” que en realidad es un Reglamento. Véase *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*, COM/2020/825 final. Se ha criticado de esta propuesta que creará nuevas obligaciones para las plataformas en línea y que no se haga una mención a la accesibilidad para las personas con discapacidad. Si bien la propuesta sí que reconoce que las personas con discapacidad pueden estar en desventaja en el uso de servicios en línea y verse afectados de manera desproporcionada por restricciones y medidas de eliminación de contenidos derivadas de sesgos (inconscientes o conscientes) potencialmente integrados en los sistemas de notificación por parte de usuarios y terceros, así como replicados en herramientas automatizadas de moderación de contenido utilizadas por las plataformas.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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, DOUE L 151 de 7.6.2019, pp. 70-115.

ya se ha explicado que ha ocurrido durante más de una década con la propuesta de directiva para extender la aplicación del principio de no discriminación por razón de discapacidad a la educación y el acceso y suministro de bienes y servicios.

La Comisión no propuso hacer todos los bienes y servicios accesibles, sino que, teniendo en cuenta las competencias de la UE, creó una lista de áreas prioritarias. En ella, incluyó los productos y los servicios que, en su opinión, requerían perentoriamente de características de accesibilidad y cuyos sectores presentaban un mayor riesgo de divergencia legislativa y fragmentación del mercado.

Esta lista se fue reduciendo en las negociaciones, lo cual ha sido fuertemente criticado por las asociaciones de personas con discapacidad. La responsable de la Oficina Técnica de Asuntos Europeos de la ONCE afirmó que nunca antes había visto al Parlamento Europeo recortar aún más las restricciones habituales que tiende a imponer el Consejo⁷¹.

Finalmente, la Directiva es aplicable a los siguientes productos: equipos informáticos de uso general de consumo y sistemas operativos para dichos equipos informáticos; ciertos terminales de autoservicio, como son los terminales de pago, los terminales de autoservicio de cajeros automáticos, máquinas expendedoras de billetes, máquinas de facturación, los terminales de autoservicio interactivos que faciliten información, con exclusión de los terminales instalados como partes integradas de vehículos, aeronaves, buques o material rodante; equipos terminales de consumo con capacidad informática interactiva, utilizados para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas; equipos terminales de consumo con capacidad de informática interactiva, utilizados para acceder a servicios de comunicación audiovisual, y lectores electrónicos.

La Directiva es aplicable también a los siguientes servicios que se presten a los consumidores: servicios de comunicaciones electrónicas, a excepción de los servicios de transmisión utilizados para la prestación de servicios de máquina a máquina; servicios que proporcionan acceso a los servicios de comunicación audiovisual; 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 de los terminales interactivos): sitios web, servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles, billetes electrónicos y servicios de expedición de billetes electrónicos, distribución de información sobre servicios de transporte, en particular información sobre viajes en tiempo real; en lo que

⁷¹ MARTÍNEZ CALVO, F. J., “¿Quiere un libro electrónico accesible? Vuelva en 2025”, *World Library Information Congress*. 2019, p. 3. Disponible en: <http://library.ifla.org/2526/1/081-martinezcalvo-es.pdf>.

respecta a las pantallas informativas, se limitará a las pantallas interactivas situadas dentro del territorio de la UE, y terminales de servicio interactivos situados dentro del territorio de la UE, 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; servicios bancarios para consumidores; libros electrónicos y sus programas especializados, y servicios de comercio electrónico.

Hay un elemento adicional que no aparecía en la propuesta y que es positivo, su aplicación a las respuestas a las comunicaciones de emergencia al 112. No obstante, resulta muy desafortunado que se hayan limitado otros ámbitos. Un ejemplo muy claro de esa reducción de la cobertura es el de los servicios de transporte de viajeros, que se proponía que estuvieran cubiertos en su totalidad, pero en los que finalmente sólo una serie de servicios quedan cubiertos y, además, creando dentro de ellos excepciones para el transporte urbano, suburbano y regional, que son los más usados por las personas con discapacidad.

El alcance de esta Directiva ha sido el elemento más criticado por las asociaciones de personas con discapacidad, en particular la falta de cobertura del entorno construido⁷². Sin duda se trata de una oportunidad perdida para la UE, que al menos por razones de coherencia debería haber incluido el entorno construido necesario para acceder a los servicios cubiertos por la Directiva, como explica EDF, ¿qué más le da a una persona en silla de ruedas si un cajero automático es accesible si para acceder al mismo hay que subir un tramo de escaleras⁷³?

Finalmente, lo único que se consiguió es establecer ciertos requisitos para el entorno construido relativo a los servicios cubiertos en el anexo III, pero que son voluntarios, es decir, que los Estados podrán decidir si quieren hacerlos jurídicamente vinculantes o no, creando así una nueva fragmentación a nivel europeo. También se han dejado fuera los electrodomésticos, que tienen una importancia clave en el día a día de las personas con discapacidad.

Los Estados deben garantizar que los agentes económicos solo introduzcan en el mercado los productos y presten los servicios que cumplan los requisitos de accesibilidad que figuran en el anexo I. Este anexo contiene una serie de requisitos que no son de carácter técnico sino funcional, lo que permite que puedan cumplirse utilizando diferentes técnicas y tecnologías, y, por tanto, deja abierta la puerta para la innovación y es tecnológicamente neutral para no quedar rápidamente anticuado. No obstante, esto

⁷² European Network for Independent Living, *ENIL position on the proposal for a European Accessibility Act*, 2016. Disponible en: http://enil.eu/wp-content/uploads/2016/03/ENIL_position_EAA_final.pdf.

⁷³ EDF, *EDF analysis of the European Accessibility Act*, 2019. Disponible en: <http://www.edf-efph.org/newsroom/news/our-analysis-european-accessibility-act>.

no debe confundirse con la vaguedad, ya que el anexo es suficientemente detallado, contiene requisitos generales de accesibilidad y luego otros para productos, para servicios (y para servicios específicos) y para el número 112. Además, crea otros requisitos para productos y servicios que sin estar en principio cubiertos por la Directiva tengan características, elementos o funciones de los productos y servicios sí cubiertos. La razón de esto es el actual proceso de convergencia en el que muchos aparatos tecnológicos pueden ofrecer una multiplicidad de servicios y constantemente se ofrecen nuevas funcionalidades que serían difícilmente imaginables en la actualidad y cuando éstos se solapan con los recogidos en la Directiva deben estar cubiertos.

Básicamente los productos deben: diseñarse y fabricarse de tal manera que se optimice su uso por parte de las personas con discapacidad; cumplir las normas detalladas sobre información e instrucciones, interfaz de usuario y diseño de funcionalidad, servicios de apoyo y embalaje o envase. Por su parte, los servicios deben: ofrecer información sobre el servicio, sus características de accesibilidad e instalaciones; facilitar el acceso a sitios web y dispositivos móviles; dar apoyo a sistemas, como puntos de contacto, centros de asistencia telefónica y servicios de formación para ofrecer información sobre accesibilidad; aplicar prácticas, políticas y procedimientos con la finalidad de abordar las necesidades de las personas con discapacidad. Se pueden aplicar normas específicas a diferentes servicios como son las comunicaciones electrónicas, servicios audiovisuales, servicios de transporte aéreo, por autobús, por ferrocarril, por vías navegables, y urbano, servicios bancarios para consumidores, libros electrónicos, servicios de comercio electrónico y al número de emergencia 112.

La Directiva establece que los Estados deben crear obligaciones para los fabricantes, representantes autorizados, importadores, distribuidores y los prestadores de servicios (arts. 7 a 13), es decir, a lo largo de toda la cadena de valor, asegurándose de que los productos y servicios que no sean accesibles sean retirados de la misma antes de llegar a los consumidores.

Como ocurría en algunas de las anteriores Directivas, se crea una cláusula que permite poner en el mercado productos que no sean accesibles cuando cumplir con dichos requisitos supondría un cambio significativo en un producto o servicio cuyo resultado fuera la modificación sustancial de su naturaleza básica, o provoque la imposición de una carga desproporcionada sobre los agentes económicos afectados (art. 14). De nuevo, será necesario vigilar que no se abusa de esta cláusula para evadir obligaciones. Para ello se ha establecido que los agentes económicos documentarán la evaluación hecha para aplicar esta cláusula y además remitirán información a tal fin a las correspondientes autoridades de vigilancia del mercado, o a las autoridades

responsables de verificar el cumplimiento de los servicios del Estado miembro, en el que se introduce en el mercado el producto concreto o se preste el servicio concreto.

Se van a crear estándares europeos para los bienes y servicios cubiertos por la Directiva, para lo que la Comisión presentará el primer proyecto de solicitud de normas armonizadas a más tardar en junio de 2021.

Un aspecto muy relevante de la Directiva es su interacción con otras normas de la UE, porque ofrece un concepto desarrollado para el resto de normas de la UE que, como se ha explicado, en muchos casos regulan aspectos relacionados con la accesibilidad, pero sin crear requisitos concretos. Así, las citadas Directivas sobre contratación pública deben entenderse en conjunción con esta Directiva, lo mismo ocurre con los fondos europeos que exigen el cumplimiento con requisitos de accesibilidad (artículos 24 y 25).

Una de las innovaciones de esta Directiva es que se introducirán sus criterios de accesibilidad en el mercado CE de los mencionados bienes. Esto significa que el mercado CE, que hasta ahora cubría aspectos relacionados con seguridad, sanidad y protección del medio ambiente, pasará a hacerlo también de accesibilidad. Este es un elemento que ha sido criticado desde múltiples frentes. EDF consideró que, si bien la existencia de un indicador para mostrar que los productos y servicios son accesibles es muy positivo, el mercado CE refleja muchos criterios diferentes, por lo que podría crear confusión, sobre todo porque se usa también en productos no cubiertos por la Directiva o para aquellos anteriores a su aplicación, además de que no se extiende a los servicios⁷⁴. Desde la industria, también se ha criticado esta idea. Según *BusinessEurope*, el uso del mercado CE para accesibilidad es inadecuado y dará lugar a prácticas inejecutables e ineficaces⁷⁵, opinión refrendada por *DigitalEurope*⁷⁶. La *European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation* tampoco estaba de acuerdo con el uso de este mercado y propuso que se desarrollara una marca para informar a los consumidores (por ejemplo: "acceso parcial o nulo") y se adhiriese a productos que no fueran accesibles⁷⁷.

⁷⁴ EDF, *EDF initial position on the proposal for a European Accessibility Act*, 2016. Disponible en: http://www.edf-feph.org/sites/default/files/edf_initial_response_european_accessibility_act_feb_2016_-_final_0.pdf.

⁷⁵ BusinessEurope, *The European Accessibility Act - a BusinessEurope position paper*, 2016. Disponible en: <https://www.buinesseurope.eu/publications/european-accessibility-act-buinesseurope-position-paper>

⁷⁶ DigitalEurope, *DIGITALEUROPE's Comments on the Proposal for a European Accessibility Act*, 2016. Disponible en: <https://www.digitaleurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/01/DIGITALEUROPE%E2%80%99s%20Comments%20on%20the%20Proposal%20for%20a%20European%20Accessibility%20Act.pdf>.

⁷⁷ European Association for the Co-ordination of Consumer Representation in Standardisation, *Position Paper Response to the European Commission consultation on the proposal for a Directive*

Una de las principales críticas a esta Directiva es el coste económico en el que tendrán que incurrir los operadores económicos para cumplir con la misma. *BusinessEurope* pone como ejemplo que la certificación de una página web como accesible puede costar entre 1500 y 2000 euros, pero los recursos necesarios para adaptarla a la legislación pueden fácilmente superar los 10000 euros⁷⁸, aunque esto dependerá del tamaño de la página y sus funcionalidades.

La Comisión, en su evaluación de impacto, aseveró que los costes de adaptar productos o servicios a requisitos nacionales diferentes pueden resultar especialmente gravosos para las pequeñas y medianas empresas. Se efectuó una evaluación específica del impacto en ellas y en las microempresas⁷⁹, y se concluyó que, por su tamaño y sus recursos limitados, para ellas las diferencias en los requisitos de accesibilidad nacionales pueden causar problemas desproporcionados. Por ello, se esperaba que se beneficiaran especialmente de la eliminación de requisitos de accesibilidad divergentes. La evaluación no demostró la necesidad de medidas específicas para las pequeñas y medianas empresas. La Comisión en su propuesta consideró la posibilidad de eximir completamente a las microempresas, pero esta opción se descartó en favor de las cláusulas puntuales para liberarles de ciertas obligaciones. En el texto definitivo de la Directiva se fue más lejos, puesto que el efecto en las pequeñas y medianas empresas y en las microempresas era una preocupación importante para varios Estados, dado que proporcionan la mayoría de los empleos en la UE. Las microempresas que presten servicios estarán exentas de cumplir los requisitos de accesibilidad y en lo relativo a los productos estarán exentas del requisito de documentar su evaluación sobre la carga desproporcionada, por lo que, aunque en teoría deben cumplir los requisitos de accesibilidad de los productos, en la práctica no, porque basta con que declaren que para ellas es una carga desproporcionada. Respecto a las pequeñas y medianas empresas, si bien no se les exime de cumplir con la Directiva, se debe relajar la carga administrativa y burocrática a las mismas.

Las pequeñas y medianas empresas representaron el 99,8% de todas las empresas del sector empresarial no financiero de la UE en 2018⁸⁰, de las cuales el 93% eran microempresas. Esto ha llevado a EDF a lamentar la oportunidad perdida por la Directiva, porque su exclusión permitirá que la mayoría de los proveedores de servicios

on accessibility requirements of products and services COM (2015)615/2), 2016. Disponible en: <http://www.anec.eu/attachments/ANEC-ACCESS-2016-G-002final.pdf>.

⁷⁸ BusinessEurope, *The European Accessibility Act - a BusinessEurope position paper*, 2016. Disponible en: <https://www.businesseurope.eu/publications/european-accessibility-act-businesseurope-position-paper>.

⁷⁹ Se entiende como microempresa en este ámbito a las empresas con menos de 10 asalariados.

⁸⁰ Comisión Europea, *Annual Report on European SMEs 2018/2019*, 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review_en.

sigan excluyendo a millones de clientes potenciales⁸¹. No obstante, las organizaciones empresariales han puesto en duda la veracidad de la evaluación de impacto y consideraban que se iba a impedir a muchas pequeñas empresas entrar en el mercado e innovar dados los requisitos que les imponen especialmente onerosos para ellas dado su tamaño⁸².

En definitiva, las asociaciones de personas con discapacidad han dado la bienvenida a la Directiva, pero también sienten que ha sido una oportunidad perdida. El presidente de EDF declaró que no era el resultado que deseaban las organizaciones representativas del movimiento europeo de la discapacidad, ni siquiera la legislación que preferían ni la Comisión Europea, ni el propio Parlamento. Señaló que esto era responsabilidad de los Gobiernos de los Estados, cuya mayoría desgraciadamente rechazó apoyar una legislación más ambiciosa⁸³. El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad recibió el texto con decepción por quedar lejos de las demandas del sector español de la discapacidad y ofrecer unos resultados poco ambiciosos y alejados de los mandatos taxativos de accesibilidad universal y no discriminación⁸⁴.

3.3. Transposición y aplicación

Al tratarse de una directiva, se da un plazo a los Estados para su transposición. Éstos adoptarán y publicarán, a más tardar el 28 de junio de 2022, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva y aplicarán dichas disposiciones a partir del 28 de junio de 2025, con excepción de lo referente al 112, que será a más tardar el 28 de junio de 2027 (art. 32).

Estos plazos, que ya aparecían en la propuesta de la Comisión, fueron fuertemente criticados por las asociaciones de personas con discapacidad. La *European Network for Independent Living* consideró que el período de transición debería determinarse según la naturaleza de los productos y servicios, porque la mayoría de los productos y servicios

⁸¹ EDF, *EDF analysis of the European Accessibility Act*, 2019. Disponible en: <http://www.edf-efep.org/newsroom/news/our-analysis-european-accessibility-act>.

⁸² HARRIS, J., *The European Accessibility Act. In-depth analysis*, European Parliament, 2016. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/571382/IPOL_IDA\(2016\)571382_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/571382/IPOL_IDA(2016)571382_EN.pdf).

⁸³ VARDAKASTANIS, Y., "Acta Europea de Accesibilidad: el primer paso de un largo camino para la UE.", *CERMI Semanal*. 03-05-2019. Disponible en: <http://semanal.cermi.es/noticia/opinion-acta-europea-accesibilidad-yannis-Vardakastanis-foro-europeo-discapacidad.aspx>.

⁸⁴ Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, "El CERMI recibe con decepción la Directiva de accesibilidad a productos y servicios de la UE", *CERMI Semanal*, 7 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.cermi.es/es/actualidad/noticias/el-cermi-recibe-con-decepcion-la-directiva-de-accesibilidad-productos-y-servicios>.

cubiertos por la Directiva están relacionados con las TIC, y las TIC evolucionan rápidamente y estos productos tienen una vida útil relativamente corta⁸⁵. Por lo tanto, la fase de transición sugerida de seis años era demasiado larga y debería acortarse. En línea con esta apreciación, Francisco Javier Martínez Calvo de la ONCE tituló su comunicación al *World Library Information Congress* de 2019 “¿Quiere un libro electrónico accesible? Vuelva en 2025”⁸⁶.

Pero la Directiva ha tenido que ir incluso más allá de esos períodos, de por sí excesivamente largos, para ser aprobada. Así, los Estados dispondrán de un período transitorio que finalizará en junio de 2030, durante el que los prestadores de servicios podrán seguir prestando sus servicios mediante los productos que habían estado utilizando legalmente antes de dicha fecha. Los contratos de servicios celebrados antes del 28 de junio de 2025 podrán continuar sin cambios hasta su expiración, pero sin superar una duración de cinco años a partir de dicha fecha. Por último, los Estados podrán disponer que los terminales de autoservicio utilizados legalmente antes del 28 de junio de 2025 se sigan utilizando hasta el final de su vida útil, aunque sin superar los veinte años después de su puesta en funcionamiento (esto en el peor de los casos podría ser 2045).

3.4. Supervisión

Uno de los elementos positivos de que esta Directiva tenga una perspectiva desde el mercado interior es que el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad se pone en manos de las autoridades de vigilancia del mercado interior, que pueden examinar los requisitos y pedir en su caso a los agentes económicos que adopten las medidas necesarias para la conformidad de los productos y, en caso de que no lo hagan, retirarlos del mercado y, si el incumplimiento se extiende más allá de las fronteras nacionales, llevar a su retirada de toda la UE (arts. 19 a 22). Se considera que estas medidas son útiles, ya que suponen un fuerte incentivo para el cumplimiento. No obstante, su efectividad dependerá de que se dote a estas autoridades de los medios físicos y económicos para poder llevar a cabo estas actividades, que se suman a las que ya tenían asignadas. EDF consideró que éste era un paso muy positivo, pero hubiera preferido ir más allá y que se creara un registro como el que existe para la seguridad de

⁸⁵ European Network for Independent Living, *ENIL position on the proposal for a European Accessibility Act*, 2016. Disponible en: http://enil.eu/wp-content/uploads/2016/03/ENIL_position_EAA_final.pdf.

⁸⁶ MARTÍNEZ CALVO, F. J., *op. cit.*, p. 3.

los productos⁸⁷. Para los servicios, los Estados deberán decidir qué autoridades designan para supervisar el cumplimiento. Estos mecanismos están mucho menos detallados al no integrarse en una estructura preexistente como era el caso anterior.

La Directiva regula que los Estados deben establecer sanciones en caso de incumplimiento, fijando el importe de dichas sanciones, que no estará armonizado a nivel europeo. Éstas deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias y para fijar su cuantía se tendrá en cuenta el alcance de la no conformidad, incluidos su gravedad y el número de unidades de los productos o servicios no conformes de que se trate, así como el número de personas afectadas (art. 30). Es muy positivo que, a pesar de no estar en la propuesta de la Comisión, el texto final de la Directiva establezca que dichas sanciones también irán acompañadas de medidas correctoras efectivas.

Un aspecto muy interesante de esta Directiva es que los Estados garantizarán que existan medios adecuados y eficaces para asegurar su cumplimiento, en particular deberán adoptar disposiciones en virtud de las cuales un consumidor pueda llevar a cabo actuaciones ante los tribunales o ante los organismos administrativos competentes para garantizar que se cumplen las disposiciones nacionales de transposición. Además, deberán adoptar disposiciones para que los organismos públicos o las asociaciones, organizaciones u otras entidades jurídicas de carácter privado que tengan un interés legítimo en garantizar el cumplimiento de la Directiva puedan actuar ante los tribunales o ante los organismos administrativos competentes bien en nombre del demandante, bien en su apoyo y con su autorización, en cualquier procedimiento judicial o administrativo previsto para exigir el cumplimiento de la Directiva. Esto es importante porque, si se considera la experiencia de los Estados Unidos, la litigación estratégica puede tener un gran impacto. Además, para una persona sola puede ser complicado acceder a la justicia, lo cual puede ser incluso más complejo para una persona con discapacidad, pero las asociaciones pueden tener más recursos para iniciar una batalla legal. Esto se ha demostrado en otras áreas del Derecho de la UE donde ya existe la posibilidad de esa representación colectiva, como la protección de los consumidores o de los datos personales. Resulta difícilmente justificable que estas disposiciones no sean aplicables a los procedimientos de contratación pública, dado que las administraciones públicas deberían ser ejemplares en vez de hacer más difícil que se les exija responsabilidad.

⁸⁷ EDF, *EDF initial position on the proposal for a European Accessibility Act*, 2016. Disponible en: http://www.edf-feph.org/sites/default/files/edf_initial_response_european_accessibility_act_feb_2016_-_final_0.pdf.

IV. CONCLUSIONES

La UE está intentando mejorar la accesibilidad digital de las personas con discapacidad. No se trata de un acto de “generosidad”, sino de un compromiso al que llegó al ratificar la CNUDPD y que también viene marcado por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Por lo tanto, es una obligación jurídicamente vinculante. Es un proceso largo que afecta a muchos aspectos diferentes y normas, lo que requiere un esfuerzo considerable. No obstante, debe entenderse como una cuestión básica, porque es una condición previa para que las personas con discapacidad puedan ejercer plenamente sus derechos.

En 2020, con la situación creada por la COVID-19, esto se hizo todavía más patente. La accesibilidad digital es prerequisite en muchos casos para acceder a la educación, trabajar u obtener información básica en una emergencia.

En Europa existe un alto número de personas con discapacidad o algún tipo de limitación funcional y esto no irá sino en aumento en el futuro, pero es que, además, los esfuerzos por mejorar la accesibilidad son positivos para la sociedad en su conjunto.

Es esperanzador que la UE haya aprobado las medidas legislativas estudiadas en los apartados previos. No obstante, los Estados, en muchos casos, siguen mostrándose reacios a adoptar normas contra la discriminación de las personas con discapacidad por el coste que tienen. Prueba de ello es la falta de avances en la propuesta de Directiva de 2008 para extender la aplicación de ese principio a la educación y el acceso y suministro de bienes y servicios, tras más de una década, o que, en las Directivas 2016/2102 y 2017/1564, la Comisión haya tenido que iniciar procedimientos de infracción porque múltiples Estados no las transpusieron en plazo.

Otra prueba es el Acta Europea de Accesibilidad y los retrasos que sufrió su propuesta y adopción. Esto también se refleja en el continuo recorte en su negociación de los productos y servicios a los que se aplica y los excesivos períodos hasta la aplicación de la misma. Por ello, esta Directiva debe ser bienvenida, pero concebida sólo como un primer paso en un camino que debe llevar a que se regule la accesibilidad del entorno construido, de los transportes en su conjunto, del sector turístico y los electrodomésticos para cumplir con la CNUDPD.

Abierto el período de transposición de la Directiva, es importante que la misma se haga correctamente, fijando objetivos cuantitativos y cualitativos y sanciones efectivas en caso de incumplimiento, y debe dotarse de los medios necesarios a los mecanismos de supervisión. Los Estados pueden decidir aprovechar todo el potencial de la Directiva e incluso ir más allá, de nuevo siguiendo la CNUDPD, que todos han ratificado.

En lo relativo a la Directiva sobre accesibilidad de las páginas web y aplicaciones, será conveniente prestar atención no sólo a la adopción de la normativa pertinente, sino también a la efectiva transformación de las páginas web y aplicaciones del sector público.

Se necesita una nueva y ambiciosa Estrategia Europea de la Discapacidad para 2021-2030. La Estrategia debe seguir incidiendo en la mejora de la accesibilidad, por ejemplo, con la creación de un *European Accessibility Board* o Junta Europea de Accesibilidad. Se trataría de una nueva agencia de la UE independiente y especializada en la parte técnica de la accesibilidad, similar a la que existe en los Estados Unidos, que sirva para supervisar que la normativa analizada en ese trabajo efectivamente se cumple y que debería incluir en su labor a las personas con discapacidad.

La recesión económica que seguirá al período de pandemia en Europa no debe aceptarse como excusa para dejar de avanzar hacia la igualdad de las personas con discapacidad, pues queda mucho por hacer en el campo de la accesibilidad y hará falta financiación para realizar los cambios necesarios.