

ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU)

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY EN MATERIA DE REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD DE DETERMINADOS PRODUCTOS Y SERVICIOS, POR EL 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 EL QUE SE ESTABLECEN LOS REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD DE DETERMINADOS PRODUCTOS Y SERVICIOS

Sesión ordinaria del Pleno de 28 de abril de 2022

ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL ANTEPROYECTO DE LEY EN MATERIA DE REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD DE DETERMINADOS PRODUCTOS Y SERVICIOS, POR EL 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 EL QUE SE ESTABLECEN LOS REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD DE DETERMINADOS PRODUCTOS Y SERVICIOS.

En cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede por parte de este Consejo a realiza las siguientes ALEGACIONES al Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, por el que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/882¹ del parlamento europeo y del consejo , de 17 de abril de 2019, por el que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios.

1. CONSIDERACIONES GENERALES:

El objetivo de la Directiva a transposición es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior mediante la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los 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 en los diferentes Estados miembros de la UE y, el del Anteproyecto de Ley, además del anteriormente descrito, es que se cumplan a nivel nacional las condiciones necesarias de accesibilidad universal para todas las personas y, en particular, para las personas con discapacidad.

El Real Decreto legislativo 1/2013², de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, define la accesibilidad universal como la condición “...que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos para ser

¹ Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0882&from=ES>

² Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12632-consolidado.pdf>

comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”

El Anteproyecto de Ley, independiente de algunas particularidades o matices, incorpora de manera casi literal la Directiva (UE) 2019/882, sin menoscabo de incorporar al Reglamento (UE) 2019/1020³ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011, que se aprobó con posterioridad, que tiene como pretensión mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante el fortalecimiento de la vigilancia del mercado de productos a los que se aplica la legislación de armonización de la Unión.

El presente Anteproyecto se estructura en treinta y dos artículos divididos en once capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, cuatro disposiciones finales y siete anexos

El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), da la bienvenida a este texto, el cual establece como una prioridad de las políticas públicas la accesibilidad de la totalidad de los productos y servicios al alcance de todos los consumidores y usuarios, y no solo de los discapacitados, como se señala en su Exposición de Motivos.

2. CONSIDERACIONES AL ARTICULADO:

PRIMERA: MEJORA TERMINOLÓGICA:

A lo largo del texto se utiliza de manera indiferenciada los términos “*vigilancia de mercado*” y/o “*vigilancia*”. Se recomienda que siempre se utilice el término “*vigilancia de mercado*” para identificar las actividades efectuadas o las medidas tomadas por las autoridades de vigilancia del mercado para velar por que los productos cumplan los requisitos establecidos por la legislación de armonización de la Unión aplicable y garantizar la protección del interés público amparado por dicha legislación.

SEGUNDA: CONSTITUCIÓN DE UN ÓRGANO INTERADMINISTRATIVO DE COORDINACIÓN:

³ Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020&from=ES>

Una de las preocupaciones palmarias que quiere evidenciar este Consejo es en quién recae la responsabilidad de la vigilancia de mercado dado el ámbito de aplicación de la futura norma, ya que existen responsabilidades de autoridades de vigilancia de mercado sectoriales y, por tanto, de ámbito estatal, como autonómicas. Sería deseable crear un órgano interadministrativo, para hacer frente a las posibles brechas competencias, interpretativas, etc.

TERCERA: DE LA AMPLIACIÓN DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA LOS SERVICIOS BANCARIOS PARA CONSUMIDORES:

La redacción otorgada al anteproyecto se observa que la protección planteada para los consumidores en determinados sectores de servicios no se ajusta en absoluto a las necesidades de accesibilidad actuales, pues no llega a valorar cuestiones que puedan ir más allá de los aspectos electrónicos o técnicos.

Si bien en su artículo 2.2 se determina que la ley se aplicará, entre otros, a los servicios bancarios para consumidores. El Anexo I no profundiza en las medidas que se van a imponer a las entidades financieras para garantizar la accesibilidad a aquellas personas que, sin presentar una discapacidad física o psíquica, requieran de una especial atención al hacer uso de determinados servicios bancarios.

La implementación de las tecnologías de la información y comunicación en la adquisición de bienes y en la contratación y prestación de servicios viene dando lugar a un cambio de paradigma en lo que respecta, entre otras circunstancias, a los modos en que se relacionan los empresarios y las personas consumidoras y usuarias.

Aunque lo anterior afecta de forma generalizada a todos los sectores económicos, no es menos cierto que, en los últimos años, los servicios bancarios vienen experimentando un intenso y abrupto proceso de digitalización que, en la práctica, conlleva la desaparición de la proximidad que entraña la banca tradicional y su sustitución por modelos de banca virtual o electrónica. En buena parte, ello obedece a la incorporación al mercado bancario de opciones exclusivamente virtuales y las pretensiones de las entidades bancarias por consolidar sus márgenes de negocio en este relativo nuevo contexto a través de la reducción de costes.

Pese a que el acceso a los servicios bancarios por parte de las personas consumidoras resulta imprescindible en la actualidad para el desarrollo de la vida en unas condiciones mínimamente adecuadas, la reestructuración del sector bancario español ha venido acompañada del cierre masivo de oficinas y sucursales físicas por parte de las principales entidades de crédito que operan

en nuestro país, afectando con especial incidencia a las zonas rurales o menos pobladas de nuestra geografía y abocando a buena parte de los usuarios que residen en las mismas a una situación de exclusión financiera.

Por consiguiente esta práctica incide de forma directa y generalizada sobre los consumidores y usuarios en su conjunto, afectando especialmente a aquellas personas que, por causas diversas razón de edad, nivel de formación, discapacidad, o situación social y económica, presentan una situación de brecha tecnológica que les impide hacer uso de este tipo de métodos para el desarrollo de operaciones bancarias, de modo que la necesidad de especial atención iría más allá de la aplicación de tecnologías de apoyo.

En este sentido, debe tenerse en consideración que el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, establece con claridad meridiana que *"[l]os poderes públicos protegerán prioritariamente los derechos de los consumidores y usuarios cuando guarden relación directa con bienes o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado", a la vez que en su artículo 8 (apartado segundo) dispone que "[l]os derechos de las personas consumidoras vulnerables gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso. Los poderes públicos promocionarán políticas y actuaciones tendentes a garantizar sus derechos en condiciones de igualdad, con arreglo a la concreta situación de vulnerabilidad en la que se encuentren, tratando de evitar, en cualquier caso, trámites que puedan dificultar el ejercicio de los mismos"*.

Por lo expuesto, entendemos que se debe profundizar en los requisitos de accesibilidad establecidos en las secciones III y IV del ANEXO I, de manera que la presente ley no se limite a la implantación de sistemas de apoyo tecnológico, sino que, para asegurar la accesibilidad de todas las personas con limitaciones que las posicionen en una situación especialmente vulnerable, debe incidirse en la atención personalizada y presencial en los servicios bancarios para consumidores.

De otra parte, el artículo 15 del anteproyecto de ley determina que *"[l]os prestadores de servicios deben garantizar una formación adecuada y continua de su personal a fin de asegurar que adquiera conocimientos sobre cómo utilizar productos y servicios accesibles. Esa formación ha de incluir cuestiones como el suministro de información, el asesoramiento y la publicidad."*

No obstante, si bien se valora positivamente que se fomente la formación de los profesionales al servicio de los consumidores en materia de accesibilidad, la

misma no debe limitarse a conocer el funcionamiento de los servicios y productos accesibles para poder asesorar o publicitar los mismos, sino que debe proporcionarse una instrucción adecuada y efectiva que realmente implique que la atención personal que se pueda ofrecer a aquellos consumidores que padecen algún tipo de discapacidad psíquica o física, o que presentan algún tipo de limitación funcional.

CUARTA: DE LA MEDIDA TRANSITORIA:

Tal como se ha expuesto anteriormente, resulta fundamental, para poder garantizar el acceso a determinados bienes o servicios en igualdad de oportunidades, asegurar unos requisitos mínimos de accesibilidad que eliminen las barreras invisibles que implican la desigualdad por parte de aquellos consumidores que padecen algún tipo de discapacidad psíquica o física, o que presentan algún tipo de limitación funcional.

Se hace necesario acoger una serie de adaptaciones de los productos y servicios a las necesidades específicas de estas personas para que ello no suponga una carga desproporcionada o indebida a la hora de gozar de ellos en igualdad de condiciones que las demás.

En este sentido, si bien con esta Ley se pretenden igualar los derechos de aquellos consumidores que presentan una vulnerabilidad especial y el resto de usuarios, suprimiendo o disminuyendo aquellos hándicaps que puedan encontrarse en la prestación de bienes o servicios, el plan de implementación de los requisitos de accesibilidad establecidos en el ANEXO es poco ambicioso por cuanto otorga a todos los servicios la misma prioridad.

De este modo, existen determinados servicios que son considerados de carácter básico de interés general, los cuales son a grosso modo los de suministro de agua, gas, electricidad, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos. Estos servicios mencionados requieren, por tanto, de una especial prioridad a la hora de garantizar la accesibilidad a los mismos respecto del resto de servicios.

Habida cuenta de la importancia de estos servicios para el desarrollo personal de los ciudadanos, debe valorarse la implementación de los requisitos de accesibilidad en los mismos en un plazo que resulte notoriamente más breve que el planteado en la disposición transitoria única o, en su defecto se acuerde establecer para este tipo de servicios, un programa de implantación progresivo que a corto-medio plazo asegure que las empresas prestadoras de servicios de

carácter básico de interés general han aplicado, al menos, una parte de los requisitos de accesibilidad contemplados en el ANEXO I.

En relación con lo anterior, si bien el artículo 16.1 del anteproyecto de Ley establece una serie de excepciones al cumplimiento de los requisitos de accesibilidad regulados en el artículo 3, las mismas no deberían ser aplicables a aquellas empresas que sean prestadoras de servicios básicos de interés general, independientemente de que para su implementación se exija un cambio significativo en el servicio que prestan o que esta provoque la imposición de una carga económica desproporcionada.

De otra parte, el CCU considera que a aquellas microempresas que presten servicios que sean considerados como básicos de interés general, no debería resultarles de aplicación la excepción del artículo 3.3., debiendo igualmente llevar a cabo las adaptaciones que se contemplen en el ANEXO I de la Ley.

QUINTA: DE LA SITUACIÓN ESPECIAL DE LAS MICROEMPRESAS:

En relación con las microempresas, el artículo 3.3 determina que las administraciones públicas aportarán orientaciones y herramientas a las microempresas para facilitar la aplicación de los requisitos de accesibilidad.

No obstante, el Consejo desconoce si este tipo de herramientas van a ser proporcionadas a partir del 28 de junio de 2025, fecha de entrada en vigor de la ley, o si, por el contrario, se realizaría de forma progresiva desde la fecha de publicación de la misma en el BOE. Es preciso aclarar este aspecto en la redacción del proyecto.

De otro lado, y en relación al acortamiento de los plazos de implementación determinados en la disposición transitoria abordado en el apartado anterior, para el supuesto de que dichas herramientas sean facilitadas a las microempresas con anterioridad al 28 de junio de 2025, se entiende que por parte de las administraciones públicas debe exigirse que los recursos otorgados sean aplicados con anterioridad al 28 de junio de 2030.

Asimismo, es fundamental para asegurar la consecución de la finalidad de la Ley, que, una vez se pongan a disposición de las empresas las herramientas y orientaciones contempladas en el artículo 3.3, se fije un plazo determinado para su implementación transcurrido el cual las autoridades de vigilancia de mercado procederán a comprobar si las empresas que se hayan podido beneficiar de las mismas han hecho uso de estos medios y los han puesto efectivamente en práctica bajo riesgo de sanción económica.

SEXTA: DE LAS EXCEPCIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD:

El anteproyecto de Ley sometido a consulta recoge en su artículo 16 dos supuestos que constituyen una excepción al cumplimiento de los requisitos de accesibilidad para aquellos casos en que la adaptación a los mismos provoque un cambio significativo en el servicio o suponga la imposición de una carga económica desproporcionada.

A criterio del CCU se recurre a conceptos jurídicos indeterminados que generan inseguridad jurídica que dificultarán la aplicación de la norma, provocando interpretaciones interesadas y contrarias a los derechos de las personas consumidoras. A mayor abundamiento se determina que sean los propios agentes económicos quienes evalúen el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad.

En este sentido, y si bien en el artículo 21 apartado segundo se otorgan funciones supervisoras de la evaluación mencionada a las autoridades de vigilancia de mercado, el CCU entiende que debe ser la administración, a través de estas autoridades supervisoras, quien debe determinar si a una empresa le resulta de aplicación alguno de los dos supuestos de excepción contemplados en el apartado primero del artículo 16.

La aplicación de las excepciones no puede ser en absoluto arbitraria ni discrecional, de manera que solo puede ser la Administración en el ejercicio de sus potestades quien determine a qué empresas pueden aplicarse, debiendo en todo momento los agentes económicos colaborar y aportar cualquier informe o documentación que la autoridad supervisora competente le requiera.

SÉPTIMA: DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PODER DE LAS AUTORIDADES DE VIGILANCIA:

El Capítulo VIII de la norma objeto de valoración establece los criterios aplicables a la vigilancia del mercado de los productos. No obstante, el anteproyecto adolece de deficiencias que ponen en riesgo los fines a que aspira el propio anteproyecto de Ley, al señalar en su punto tercero que *"La información en poder de las autoridades de vigilancia del mercado sobre la conformidad de los agentes económicos con los requisitos de accesibilidad aplicables establecidos en el artículo 3 y la evaluación prevista en el artículo 16, podrá ser puesta a disposición de los consumidores, previa solicitud y en un formato accesible, excepto cuando dicha información no pueda facilitarse por motivos de confidencialidad con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) 2019/1020."*

Expresamente, el artículo 17 se refiere que "[l]as autoridades de vigilancia del mercado realizarán sus actividades con un grado elevado de transparencia, y pondrán a disposición del público toda información que consideren pertinente con el fin de proteger los intereses de los usuarios finales en la Unión. Las autoridades de vigilancia del mercado respetarán el principio de confidencialidad y de secreto profesional y comercial, y protegerán los datos de carácter personal con arreglo al Derecho de la Unión y nacional."

Más concretamente, en el Capítulo VIII no se incluye obligación alguna de proporcionar información a los consumidores acerca del cumplimiento por parte de los agentes económicos de los requisitos de accesibilidad aplicables, sino que lo deja a elección de la autoridad de vigilancia, lo cual entendemos que resulta fundamental por cuanto pueda influir en la libertad de estos para la toma de determinadas decisiones y por cuanto puede influir en su comportamiento económico.

La indeterminación y la falta de concreción respecto de dichas condiciones pueden operar como barrera que impida el acceso efectivo a las personas consumidoras a información relativa a la implementación de las medidas de accesibilidad por parte de las empresas, y otorgue en la práctica amplios márgenes de actuación a las distintas administraciones públicas a efectos de restringir el derecho a la información de los usuarios (reconocido, entre otros preceptos, en los artículos 8.1.d) y 17 del TRLGDCU), contraviniendo manifiestamente la transparencia a que aspira la norma.

Por consiguiente, el uso de expresiones como "*podrá*", en la práctica pueden configurarse como elementos que limiten la disponibilidad de dicha información por parte de los consumidores, condicionándolo a una serie de principios abstractos que pueden conllevar la negativa arbitraria e infundada a proporcionar una información que, de forma automática y periódica, debería ser publicada por las autoridades de vigilancia de mercado. Por ello, el Consejo solicita la supresión de la expresión señalada del apartado tercero del artículo 21, eliminado el verbo *podrá* e *indicando que será puesta a disposición de los consumidores*.

OCTAVA: DE LA COLABORACIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN LAS FUNCIONES DE VIGILANCIA:

El artículo 21 en su apartado cuarto, contempla la colaboración de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan, sin embargo, en el mismo no se incluye la participación de las personas consumidoras y usuarias ni de las asociaciones que expresamente los representan.

Es por ello que, se entiende que, si bien la colaboración tanto de personas con discapacidad, como de las asociaciones que les representan deben ser obligatoriamente tenidas en cuenta, este precepto debe extenderse a las organizaciones de consumidores y usuarios que velan por sus derechos.

Igualmente, se reitera que el uso la expresión "*podrá*", en el apartado cuarto del artículo 21 de la norma objeto de análisis debe ser suprimido por cuanto dota de un carácter preceptivo la toma en consideración de las aportaciones que puedan formular las personas discapacitadas y los consumidores y usuarios así como las asociaciones en relación a la aplicación de los requisitos de accesibilidad recogidos en el artículo 3, lo cual atenta contra la finalidad de la norma y dificulta el alcance de los objetivos marcados por la Directiva, por cuanto los verdaderos destinatarios de las medidas en materia de accesibilidad de bienes y servicios son las personas discapacitadas y los consumidores con limitaciones funcionales de algún tipo.

NOVENA: RÉGIMEN SANCIONADOR:

El Anteproyecto de Ley sometido a consulta remite en su artículo 30, en relación con las obligaciones que la norma impone derivadas de la transposición de 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, al "*régimen de infracciones y sanciones establecido en la legislación sectorial competente*", así como a la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

No obstante, en el Capítulo I de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, puede apreciarse que tanto la tipificación y graduación de infracciones recogidas en su artículo 81, como las sanciones aplicadas a las infracciones determinadas por medio de su artículo 83, distan sobremanera de ajustarse a los principios de efectividad, proporcionalidad y disuasión que impone el artículo 30 en su apartado primero de la Directiva comunitaria que pretende transponer.

Tal es así que la Ley General de derechos de las personas con discapacidad no incorpora en su régimen sancionador incumplimientos básicos y esenciales de la Ley sometida a consulta, como pueden ser falsear la evaluación establecida en su artículo 16 con la finalidad de evitar la adaptación de sus productos o servicios a los requisitos de accesibilidad, no colaborar con las autoridades de supervisión o no cumplir con los requisitos de accesibilidad recogidos en el Anexo I.

Por otra parte, la graduación de las sanciones igualmente podría poner en serio riesgo los fines a que aspira la norma, por cuanto determinadas infracciones graves o muy graves podrían ser sancionadas como leves ante la ausencia de una contemplación específica o, incluso, quedar impunes. Cabe señalar para los delitos leves que la ausencia en la fijación de cuantías mínimas puede otorgar un margen de discrecionalidad tan amplio en la imposición de sanciones que, ciertamente, ponga en riesgo la efectividad y disuasión a que aspira la normativa comunitaria antes expresada.

Por ende, se insta a la determinación de un régimen sancionador propio que sea incorporado directamente a la Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, incorporando un nuevo precepto en la norma que contemple de manera específica las sanciones aplicables a la comisión de infracciones en materia accesibilidad de servicios y productos, resultando imprescindible la previsión de cuantías máximas y mínimas adecuadas y suficientes para cada categoría de infracciones, con objeto de que las sanciones que las administraciones impongan por la comisión de infracciones leves, graves y muy graves, en todo caso, garanticen los efectos represivos, preventivos y disuasorios que debe representar cualquier régimen sancionador susceptible de ser merecedor de calificarse como tal.

La secretaria del Consejo de Consumidores y Usuarios certifica que este informe ha sido aprobado por dicho Órgano de representación y consulta.

Madrid, 28 de abril de 2022

El presidente del CCU

Carlos Ballugera Gómez

El secretario del CCU

Nelson Castro Gil