

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica»

(2007/C 175/22)

El 26 de febrero de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un Dictamen sobre «La futura legislación sobre la accesibilidad electrónica».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de mayo de 2007 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 136 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la acción llevada a cabo por la Comisión sobre la accesibilidad digital, y le insta a que prosiga en el camino emprendido, si bien, dado el vivo interés que suscita este tema, se reserva la posibilidad de adoptar un dictamen complementario.

1.2 El CESE considera que la Comisión debe adoptar una serie de acciones, a nivel comunitario, consistentes en:

- reforzar la legislación vigente para que resulte coherente y vinculante, con el fin de evitar la disparidad y los desfases existentes en la actualidad entre los Estados miembros, sobre todo en el ámbito de las comunicaciones electrónicas (especialmente el servicio universal) y de los contratos públicos. Y potenciar a su vez el acervo normativo mediante la adopción de nuevas medidas supranacionales con base en los artículos 13 y 95 del TCE, que salvaguarden las obligaciones de accesibilidad como obligaciones de servicio público.
- Completar, con carácter horizontal, la accesibilidad digital al resto de políticas comunitarias.
- Adoptar medidas no vinculantes sobre la accesibilidad digital que mejoren la calidad de vida de los discapacitados y de las personas mayores.

1.3 La participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada resulta relevante para la ejecución de una política adecuada de accesibilidad digital, por el impulso en las medidas de acompañamiento, por ejemplo, en aspectos relativos a los códigos de conducta o la coregulación.

1.4 Las acciones de apoyo deberían centrarse en ámbitos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad y de las personas mayores a la sociedad de la información y les introduzca en el uso de las nuevas tecnologías como medio idóneo para conseguir su integración social, evitar la exclusión digital y mejorar su calidad de vida.

1.5 Los poderes públicos de los Estados miembros, siguiendo pautas indicativas supranacionales, deberían adoptar cualesquiera medidas de apoyo para financiar que las organizaciones de discapacitados y de las personas de la tercera edad se involucren en el entorno digital y faciliten su accesibilidad.

2. Introducción

2.1 Mediante carta remitida por la Comisión al CESE se le invita a elaborar un Dictamen exploratorio relativo al «futuro marco normativo sobre la accesibilidad electrónica», con especial atención a las personas mayores.

La superación de las barreras y dificultades técnicas con las que se encuentran y sufren las personas con discapacidad y otros grupos cuando intentan igualdad de condiciones en la sociedad de la información se conoce como «accesibilidad electrónica». Esta noción forma parte del concepto más amplio de «inclusión electrónica», que trata también otros tipos de barreras de carácter económico, geográfico o educativo.

2.2 Se pretende, esencialmente, identificar la tipología normativa del Derecho derivado con base a la cual se desarrollará el objetivo de la UE para configurar una sociedad plenamente incluyente, en el actual contexto de rápida reestructuración económica y social.

2.3 Es incuestionable el firme anclaje de este proyecto normativo en los fundamentos jurídicos que encarnan los valores y principios europeos, tales como el artículo 13 del TCE, o las específicas referencias a la participación de «*todos sus habitantes*» en la vida democrática y en el progreso social contenidas en los párrafos segundo y cuarto del Tratado Constitucional Europeo, y de sus artículos I-3-3, II-81 y II-86, entre otras disposiciones.

2.4 Asimismo, relevantes posicionamientos y decisiones de las Instituciones y Órganos de la UE configuran ya un abundante acervo que, no obstante su carácter disperso, contribuye a la progresiva configuración de políticas comunitarias comprometidas con la no discriminación de forma proactiva y la accesibilidad digital; y así tenemos:

- Resolución del Consejo de 2.12.2002 sobre «accesibilidad electrónica para personas con discapacidades»; se invitó a la Comisión a aprovechar las posibilidades de la sociedad de la información para las personas con discapacidad y, en particular, emprender la supresión de todo tipo de barreras.

— Por su parte, el Consejo de Telecomunicaciones expresó la necesidad de mejorar la accesibilidad electrónica en Europa ⁽¹⁾, y el Consejo de Asuntos Sociales, en su Resolución sobre la accesibilidad electrónica de 2003 ⁽²⁾ instó a los Estados miembros a que se tomaran todas las medidas necesarias que pudieran conducir a una sociedad basada en el conocimiento abierta, incluyente y accesible a todos los ciudadanos.

2.4.1 La Comisión publicó en 2005 la Comunicación «i-2010» ⁽³⁾ con la finalidad de establecer un nuevo marco estratégico para una sociedad de la información europea, y posteriormente la Comunicación de la Comisión sobre la accesibilidad electrónica ⁽⁴⁾ proponiendo un conjunto de iniciativas políticas para el fomento de la accesibilidad electrónica.

2.4.2 En concreto, esta Comunicación sobre accesibilidad electrónica o digital exponía tres enfoques distintos para abordar el problema:

- promover el establecimiento de requisitos de accesibilidad en la adjudicación de contratos públicos;
- garantizar la certificación de la accesibilidad;
- mejorar el uso de la legislación vigente.

A los dos años de la publicación de la Comunicación de la Comisión estaba previsto realizar un seguimiento para considerar la posibilidad de adoptar medidas suplementarias si las considerase necesarias.

2.4.3 El Comité aprobó su dictamen sobre dicha Comunicación ⁽⁵⁾, abordando aspectos relativos a las normas e interoperabilidad armonizadas; la contratación pública, certificación y prueba por terceros frente a la autodeclaración, uso de la legislación, integración, accesibilidad a la Web, legislación y nuevo marco estratégico para la sociedad de la información.

2.5 Y, más recientemente, la Resolución del Consejo de 22 de marzo de 2007 relativa a «una estrategia para una sociedad de la información segura en Europa» destaca en su Punto Sexto la necesidad de «prestar especial atención a los usuarios de las TIC con necesidades específicas o escasamente concienciados con respecto a la seguridad de las redes y de la información», dentro de los cuales se encuentran las personas mayores y los discapacitados.

⁽¹⁾ Resolución del Consejo sobre el Plan de Acción «e-Europe 2002»: Accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido, DO C 86 de 10.4.2002.

⁽²⁾ Resolución 14892/02 del Consejo.

⁽³⁾ COM(2005) 229 final. Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones- i-2010- Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo», DO C 110 de 9.5.2006, p. 83.

⁽⁴⁾ COM(2005) 425 final.

⁽⁵⁾ Dictamen CESE 404/2006, aprobado por el Pleno del 15.3.2006. Ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 de 9.5.2006.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con gran interés la invitación de la Comisión para elaborar este dictamen exploratorio, y manifiesta que, si bien el enfoque de las acciones comunitarias que persiguen la inclusión en el ámbito de la sociedad de la información debe ser, con carácter general, global, existen determinados colectivos que necesitan una especial atención para su inclusión adecuada dentro de la sociedad de la información, tales como el de las personas de edad o las personas con discapacidad ⁽⁶⁾.

Además, el CESE, dado el vivo interés que presenta el tema objeto de la consulta, se reserva la posibilidad de realizar un dictamen complementario o adicional al presente

3.1.1 Ello resulta, además, plenamente coherente con el punto octavo de la Declaración ministerial de Riga ⁽⁷⁾ que afirma: «Para afrontar la inclusión electrónica con rigor, las diferencias entre los usuarios medios de Internet de la población de la UE y su utilización por las personas de edad, los discapacitados, las mujeres, los grupos con un nivel bajo de educación, los desempleados y las regiones menos desarrolladas, deberían reducirse a la mitad hasta 2010».

El CESE considera que resulta prioritaria una acción comunitaria sobre la accesibilidad electrónica, por los cambios relevantes de los últimos años, de índole política y social, y consagrar el acceso a las TIC como un derecho cívico en los servicios públicos.

Esta acción comunitaria debe combinar un instrumento legal que refuerce la legislación vigente acompañado de otras medidas no vinculantes en diversas políticas, dado el valor añadido que comporta la intervención comunitaria.

CESE apoya esta intervención comunitaria, ya que:

- en aspectos sociales mejora los derechos de los ciudadanos, y en aspectos económicos mejora las economías de escala, el funcionamiento del mercado interior, la competitividad en un sector clave y la innovación,
- subraya que la diversidad y fragmentación de los enfoques de los Estados miembros causa determinados problemas, especialmente derivados de la diferente transposición de las Directivas existentes que resulta necesario clarificar, en especial en los ámbitos de los contratos públicos o del servicio universal,
- todo ello, sin perjuicio de la mejor aplicación de las medidas de apoyo que se adopten.

⁽⁶⁾ Según el Dictamen CESE 404/2006, punto 3.4, las personas con discapacidad constituyen un grupo heterogéneo. Asimismo, cabe señalar que los principales grupos con desventajas que experimentan dificultades de acceso a las TIC son: personas con discapacidades cognitivas y de aprendizaje, personas con discapacidades sensoriales (personas sordas o con dificultades auditivas, personas ciegas o con deficiencias visuales; personas ciegas y sordas, personas con discapacidades del habla) y personas con discapacidades físicas, DO C 110 de 9.5.2006.

⁽⁷⁾ La declaración ministerial de la UE sobre la inclusión electrónica, adoptada en Riga el 11.6.2006 en el marco de la iniciativa i2010, reafirmó el compromiso político de mejorar la accesibilidad electrónica. <http://ec.europa.eu/information-society/events/ict-riga-2006/index6en.htm>.

3.2 En lo concerniente a la base jurídica de las normas que regulen las cuestiones relativas a la accesibilidad electrónica, es recomendable que se utilice

- por una parte, el artículo 13 del TCE, que faculta con carácter general al Consejo para adoptar cualquier tipo de actos comunitarios que luchen contra la discriminación;
- por otra, también debe utilizarse el artículo 95 del TCE, pues se trata de cuestiones que tienen por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior, en las que las propuestas se deberán basar en un nivel de protección elevado.

Todo ello, sin perjuicio del efecto horizontal que deben tener las cuestiones relativas a la accesibilidad electrónica.

3.2.1 Lamentablemente, al no estar en vigor el Tratado Constitucional Europeo, dichos actos no podrán adoptarse de conformidad con el artículo III-124-1^o, que establece la unanimidad del Consejo «previa aprobación del Parlamento Europeo». Dado que el vigente artículo 13 del TCE sólo prevé la adopción de los mismos por unanimidad del Consejo «previa consulta al Parlamento Europeo», se les privará de un amplio debate democrático y de la mayor legitimidad de la que disponen los actos de la UE aprobados mediante el procedimiento de codecisión.

3.2.2 No obstante, la previsión expresa de su adopción por unanimidad del Consejo resulta especialmente conveniente, habida cuenta de que todos los actos normativos en cuestión deberán respetar el principio de subsidiariedad. Lógicamente, el apoyo unánime de los gobiernos de la UE implicará más eficazmente a sus respectivas administraciones nacionales en su implementación y desarrollo internos. Ello significará, igualmente, que los objetivos de las medidas que se apliquen no se limitarán a remover los obstáculos existentes en este ámbito, sino que aportarán, además, verdaderos elementos para la inclusión, de conformidad con el carácter proactivo que deben tener las actuaciones comunitarias fundadas en los artículos 13 y 95 del TCE.

3.2.3 En este sentido, la tipología normativa adecuada sería la de las Directivas, dado el amplio margen de discrecionalidad que suelen dejar a los Estados miembros a la hora de elegir los medios para la consecución de los objetivos fijados a nivel supranacional.

3.3 En cuanto al contenido concreto del futuro marco normativo comunitario resulta imprescindible que se integren, entre otros, los siguientes objetivos, diferenciando entre los que habrán de tener un alcance general y los de carácter específico.

3.4 Como objetivos de alcance general, deberían contemplarse las acciones siguientes:

- a) la promoción de la interoperabilidad de los servicios que prestan las TIC mediante estándares y especificaciones comunes, de forma que las organizaciones europeas de normalización tengan en cuenta la accesibilidad a la hora de adoptar y desarrollar las normas en cuestión;

- fortalecer las disposiciones sobre accesibilidad digital en las Directivas sobre comunicaciones electrónicas, en línea con las recomendaciones de INCOM (Grupo de Comunicaciones Incluyentes) ⁽⁸⁾, y a la vez promover la accesibilidad digital en ámbitos tales como la reforma de la Directiva sobre los servicios audiovisuales (TV sin fronteras), como ya indicó el Comité ⁽⁹⁾, o la Directiva sobre los derechos de autor en la sociedad de la información, por ejemplo;

- b) facilitar el acceso a las redes de las TIC mediante la dotación de equipos e infraestructuras de terminales en las zonas y regiones europeas que padecen la brecha digital. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Desarrollo Rural, así como el recientemente creado Fondo de I + D deberán contemplar partidas específicas sobre inclusión de forma que, para 2010, el 90 % del territorio de la UE disponga de acceso a las TIC;

- c) que todos los productos y servicios que proveen las TIC puedan beneficiar a todos los miembros de la sociedad, exigiendo, por lo tanto, un diseño y funcionamiento de los mismos pensado también para los colectivos más desfavorecidos de la sociedad, y, en especial, los discapacitados y las personas mayores. Con tal finalidad, se deberá establecer un doble nivel de responsabilidad que involucrará tanto a los poderes públicos como a los particulares.

3.4.1 Por un lado, en función de su respectivo ámbito competencial, las autoridades comunitarias y las de los Estados miembros fijarán unos parámetros de actuación de las empresas que operan en el ámbito de las TIC dentro del mercado interior, especialmente en ámbitos como la normalización, y velarán por el correcto cumplimiento de los mismos.

3.4.2 En la medida de lo posible, estos requisitos se aplicarán a la Política Comercial Común de forma que los beneficios de la accesibilidad tengan una dimensión no sólo europea, sino también universal; por otro lado, se fomentarán los códigos de conducta que resulten pertinentes en función de las necesidades de cada colectivo desfavorecido, a efectos de engendrar una cultura de responsabilidad social corporativa en este ámbito.

3.4.3 Por otra parte, resulta preciso involucrar a los actores relevantes de la sociedad civil en el ámbito de la innovación tecnológica y la difusión de buenas prácticas de acceso y utilización de las TIC, mediante la creación de redes transnacionales que conecten los centros universitarios de investigación y los propios centros de investigación de las empresas del sector. Entre otras medidas, deberían convocarse proyectos anuales cofinanciados con dicha finalidad por la UE y las administraciones nacionales y fomentar una cultura de excelencia investigadora que incluya la creación del premio europeo a la calidad de las nuevas tecnologías que faciliten la inclusión electrónica.

⁽⁸⁾ El Grupo de Comunicaciones Incluyentes (INCOM) fue creado en 2003 y está constituido por representantes de los Estados miembros, operadores de telecomunicación, asociaciones de usuarios y organismos de normalización.

⁽⁹⁾ Dictamen CESE 486/2006, DO C 185 de 8.8.2006.

3.5 Como objetivos de carácter específico deberían contemplarse las acciones siguientes:

- a) la ampliación del ámbito de la Directiva sobre el servicio universal, que cubre el acceso a los teléfonos públicos de pago y a los servicios de urgencia y de información sobre números de abonados, para que cubra también las tecnologías de banda ancha y los teléfonos móviles, como ha solicitado en reiteradas ocasiones el CESE;
- b) que se prohíba a las administraciones públicas utilizar productos y servicios de las TIC que no sean conformes a las vigentes normas sobre accesibilidad, así como que en la futura normativa comunitaria sobre contratos públicos se incluyan disposiciones obligatorias sobre la accesibilidad;
- c) que se armonicen los requisitos de accesibilidad a efectos de la utilización de las redes IP que incluyan servicios de urgencia y de la televisión digital interactiva;
- d) reitera ⁽¹⁰⁾ que los Estados miembros adopten íntegramente la versión 2 de las Pautas de Iniciativa de Accesibilidad a la Web, incorporándola a los sitios web públicos;
- e) que se generalice el uso de las «herramientas de autor» siempre que sean conformes a la versión 2 de las mencionadas Pautas de accesibilidad a la web.

4. Observaciones específicas

4.1 El grupo de población de personas mayores de 65 años está creciendo en la pirámide de población o distribución por edades en la estructura de la población. La baja tasa de natalidad y la mejora de la calidad de vida y la esperanza de vida son las causas principales que producen este hecho. A tal efecto, las Presidencias del Consejo han incluido el envejecimiento de la población como punto que abordar en los Programas Conjuntos de la Presidencia.

4.2 En la nueva sociedad de las personas mayores, existen elementos que derivan hacia tendencia a la soledad, tales como la pérdida de la familia extensa y el advenimiento de la familia monoparental. La sociedad de la información brinda nuevas oportunidades para romper el asilamiento social que deben ser aprovechadas por las personas mayores, promoviendo acciones que disminuyan la brecha digital existente en la actualidad.

Ello resulta particularmente evidente en el ámbito de la accesibilidad electrónica. Según constató la Declaración Ministerial de Riga, adoptada por unanimidad, sólo el 10 % de las personas mayores de 65 residentes en Europa utilizan Internet.

⁽¹⁰⁾ Dictamen CESE 404/2006, punto 7.5.1: «El CESE pide a todos los Estados miembros que adopten, sin ningún cambio, la versión 2 de las Pautas de la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (Web Accessibility Initiative Guidelines) y que incorporen plenamente esta versión 2 a todos los sitios web públicos», DO C 110 de 9.5.2006.

4.3 Además de la universalización del acceso a Internet, para promover la inclusión social de las personas mayores y los discapacitados en la sociedad de la información, se deben proponer, con respeto del principio de subsidiariedad, políticas sociales transversales en busca de la igualdad y el mejoramiento de la calidad de vida, optimizando los servicios y promoviendo la participación de las personas mayores en la sociedad de la información, suprimiendo los obstáculos para la formación digital y el software libre.

La facilitación de la accesibilidad de las personas mayores y de los discapacitados a la sociedad de la información puede estimular el ejercicio intelectual y hacerles la vida más cómoda, con la prestación de servicios, entre otros, como los siguientes:

- asesoramiento gratuito;
- entrega de documentación a domicilio;
- asesoramiento legal individual o a centros de jubilados o discapacitados;
- actividades recreativas y de ocio;
- asistencia gerontológica y conexión con servicios sociales zonales;
- Formación a través de aulas virtuales;
- Programas de vacaciones, y
- servicios de telemedicina facultativos.

El CESE resalta la relevancia de las TIC para fomentar la participación económica y social de las personas mayores y discapacitadas, a través de sus organizaciones representativas para mejorar la situación existente en la UE. La participación de los actores de la sociedad civil organizada puede resultar relevante para ámbitos tales como la corregulación, la elaboración de códigos de conducta o la responsabilidad social corporativa.

4.4 El CESE considera que deben adoptarse acciones de apoyo a los proyectos y actuaciones que faciliten el acceso de las personas con discapacidad y de las personas mayores a la sociedad de la información y les introduzca en el uso de las nuevas tecnologías como medio idóneo para conseguir su integración social, evitar la exclusión digital y mejorar su calidad de vida, en concreto para:

- la creación y potenciación de redes digitales que promuevan la profesionalización y eficiencia de los sistemas de gestión de las distintas entidades y asociaciones adecuadamente dotadas y adaptadas a las necesidades de los distintos colectivos de personas mayores y discapacitados, y

— a la realización de experiencias piloto basadas en aplicaciones y herramientas que contribuyan a favorecer la vida activa e independiente de las personas con discapacidad y de las personas mayores mediante su incorporación a la sociedad de la información.

4.5 La cohesión económica, social y territorial puede reforzarse aplicando los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de la tercera edad, en las políticas que desarrolle la UE, impulsando el acceso a los programas educativos y de formación adecuado.

4.6 En la revisión sobre el «nuevo enfoque» que debe realizar la Comisión se deberán tener en cuenta las necesidades de las

personas mayores para facilitar los servicios a prestar por los productos que se desarrollen, en la normativa que se elabore y, por su parte, los organismos de normalización y la industria deberán tener en cuenta dichas circunstancias en sus respectivos ámbitos de actuación.

4.7 Desde la óptica de prevención del medio ambiente existe un potencial para aumentar la utilización del entorno digital de cara a reducir la utilización de los desplazamientos para recibir ciertos servicios «*in situ*». La Comisión debería explorar este potencial para proponer futuras medidas supranacionales de accesibilidad digital más ambiciosas.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
