



LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN

Francisco Bariffi ● M^a del Carmen Barranco
Lourdes Moreno ● Agustina Palacios
Francisco Utray ● José Vida

La Accesibilidad Universal

**en los medios audiovisuales
de comunicación**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE



La accesibilidad universal en los medios audiovisuales de comunicación

La accesibilidad universal en los medios audiovisuales de comunicación

Francisco Bariffi, M^a del Carmen Barranco, Lourdes Moreno,
Agustina Palacios, Francisco Utray, José Vida



MINISTERIO
DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE



LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN

Autores:

Francisco Bariffi, M^a del Carmen Barranco, Lourdes Moreno, Agustina Palacios, Francisco Utray y José Vida (CES y A)

Edita: Real Patronato sobre Discapacidad

Cuidado de la edición y distribución: Centro Español de Documentación sobre Discapacidad, del Real Patronato sobre Discapacidad
Serrano, 140. 28006 Madrid. Tel. 917452449 – 46. Fax. 914115502
cedd@futurnet.es - www.cedd.net

Imprime: ICONO Imagen Gráfica, S.A.

Primera edición: Noviembre de 2008

NIPO: 662-08-012-6

ISBN: 978-84-691-7340-4

Depósito Legal: M-56034-2008

PRESENTACIÓN	11
1.- Introducción	13
2.- Discapacidad y derechos humanos	19
2.1.- Algunas reflexiones sobre las causas que dan origen a la discapacidad	19
2.2.- El porqué y el para qué de los derechos humanos en el contexto de la discapacidad	22
3.- Accesibilidad universal e igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad	27
3.1.- Diseñando para todos: la accesibilidad universal como herramienta para la prevención de la discapacidad	27
3.2.- Destinatarios y ámbitos de la accesibilidad universal	28
3.2.1.- <i>Los destinatarios de la accesibilidad universal</i>	28
3.2.2.- <i>Los ámbitos de la accesibilidad universal</i>	30
3.3.- Los caminos hacia la accesibilidad universal	32
3.3.1.- <i>El diseño para todos</i>	32
3.3.2.- <i>Los ajustes razonables</i>	36
3.4.- La configuración jurídica de la accesibilidad universal	39
3.4.1.- <i>La accesibilidad universal como parte del contenido esencial de los derechos fundamentales</i>	40
3.4.2.- <i>La accesibilidad universal como contenido del derecho a la no discriminación</i>	42
3.4.3.- <i>La accesibilidad universal como derecho autónomo</i>	45
4.- Derechos de comunicación	47

5.- Delimitación conceptual del ámbito de estudio	55
6.- La accesibilidad universal a los medios audiovisuales de comunicación en el Derecho	61
6.1.- El marco jurídico aplicable al ámbito de los medios audiovisuales de comunicación en el ordenamiento español	62
– <i>Escenario 1: Accesibilidad a la televisión, tanto analógica como digital y por cualquiera de las tecnologías de difusión: terrestre, satélite, cable y TVIP</i>	71
– <i>Escenario 2: Accesibilidad a los DVD, considerando tanto el subtítulo y la audiodescripción como la accesibilidad a los contenidos mediante audionavegación</i>	79
– <i>Escenario 3: Accesibilidad a las salas de exhibición cine mediante sistemas cerrados de subtitulación y audiodescripción</i>	81
– <i>Escenario 4: Accesibilidad a los materiales audiovisuales en Web, considerando las directrices WAI de accesibilidad al contenido Web de W3C</i>	83
– <i>Escenario 5: Accesibilidad a los actos culturales mediante subtítulo y audiodescripción en teatro, óperas, eventos en directo, etc. y a las aplicaciones audiovisuales en exposiciones, museos, etc</i>	88
– <i>Escenario 6: Accesibilidad a los materiales audiovisuales en la educación</i>	92
– <i>Escenario 7: Accesibilidad en los nuevos soportes de la comunicación audiovisual como el vídeo en redes 3G de telefonía móvil o los videojuegos</i>	95
6.2.- Proyectos de reforma legislativa aplicables al ámbito de los medios audiovisuales de comunicación en España	95
6.2.1.- <i>Las nuevas tecnologías al alcance de todos: Perspectivas de reforma legislativa en España para afrontar los nuevos retos de la tecnología audiovisual ..</i>	96
6.2.2.- <i>El cambio de paradigma en relación con la discapacidad: Perspectivas de revisión legislativa en España</i>	98
6.3.- El control estatal de la accesibilidad en relación con los medios audiovisuales e comunicación	101
6.3.1.- <i>El sistema de control estatal vigente</i>	101
6.3.2.- <i>Necesidad de un órgano de supervisión</i>	

<i>independiente y efectivo</i>	103
6.3.2.1.- <i>Proyecto de Ley de Creación de un Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales</i>	103
6.3.2.2.- <i>El Consejo Superior de lo Audiovisual de Francia: ¿El modelo a seguir?</i>	105
6.4.- <i>Vías judiciales o alternativas de reclamación</i>	107
7.- Análisis crítico sobre la regulación de la accesibilidad universal en los medios audiovisuales de comunicación en el Derecho español	113
7.1.- <i>Consideraciones de carácter general</i>	113
7.1.1.- <i>La falta de un criterio legal homogéneo sobre lo que comprende “sector audiovisual”</i>	113
7.1.2.- <i>Dificultades para delimitar el contenido de la dimensión objetiva de la accesibilidad</i>	114
7.1.3.- <i>Carencias en la legislación sobre accesibilidad</i>	115
7.1.4.- <i>Carencias en la legislación sobre el sector audiovisual</i>	118
7.1.5.- <i>Carencias de los organismos de control</i>	119
7.2.- <i>Consideraciones de carácter específico</i>	120
7.2.1.- <i>En relación con la legislación sobre televisión</i>	120
7.2.2.- <i>En relación con la legislación sobre servicios de la sociedad de la información</i>	121
7.2.3.- <i>En relación con la legislación sobre telecomunicaciones</i>	123
7.2.4.- <i>En relación con la legislación sobre espectáculos públicos y actividades recreativas</i>	124
7.2.5.- <i>En relación con la legislación sobre cine</i>	124
7.2.6.- <i>En relación con la legislación sobre teatros</i>	125
7.2.7.- <i>En relación con la legislación sobre museos</i>	125
7.2.8.- <i>En relación con la legislación sobre educación</i>	125
7.2.9.- <i>En relación con la Convención de la ONU sobre Discapacidad</i>	127
8.- Algunas conclusiones y recomendaciones	129
8.1.- <i>Conclusiones</i>	129
8.2.- <i>Recomendaciones generales</i>	139

Es una satisfacción presentarles este volumen, un estudio con finalidad de servicio público, una investigación cuya publicación supone un avance y una interesante aportación científica que tiene vocación de contribuir a la igualdad de los ciudadanos a través de la accesibilidad universal.

El objetivo de "La accesibilidad universal en los medios audiovisuales de comunicación" es analizar en qué medida en el Derecho español se contienen previsiones orientadas a hacer realidad la accesibilidad universal en los medios de comunicación. Para conseguir este objetivo se ha utilizado como parámetro, además de las propias normas españolas, las disposiciones en la materia contenidas en el Derecho internacional y comparado.

El punto de partida es la relevancia de la accesibilidad en los medios de comunicación como un instrumento para la efectividad de muchos derechos de las personas con discapacidad. En esta publicación se muestra el estado normativo actual y los intensos cambios que experimenta la legislación, en gran parte motivados por los avances tecnológicos, pero también derivados de los nuevos principios que articulan el tratamiento jurídico de la discapacidad desde la entrada en vigor de la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal (LIONDAU) primero, y desde la ratificación por España de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad, después.

Esta publicación ha sido elaborada por el Centro Español de Subtitulado y Audiodescripción (CESyA), un centro dependiente del Real Patronato sobre Discapacidad, que tiene como objetivo favorecer la accesibilidad audiovisual a través de los servicios de subtitulado y audiodescripción, y que además está considerado centro de referencia en este ámbito tanto por la Ley de lengua de signos española y medios de apoyo a la comunicación oral, como por la Ley del cine. El CESyA tiene encomendada una labor investigadora para cumplir sus objetivos que abarca varias ramas científicas, también la de las ciencias sociales y jurídicas, como es el caso que nos ocupa, que tiene una gran relevancia y utilidad en el terreno de la accesibilidad universal.

El Gobierno de España ha mostrado su compromiso en el desarrollo de la legislación sobre accesibilidad. En la legislatura 2004-2008, se promulgaron más de 80 normas que regulan distintos ámbitos y que contienen disposiciones para favorecer la accesibilidad. Se trata de normas que tienen en cuenta las medidas que contempla la ley para garantizar la Igualdad de Oportunidades y que se inspiran en la ausencia de discriminación por discapacidad y en la adopción de medidas de acción positiva. Una de ellas es, precisamente, el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación, aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de noviembre de 2007. En el terreno de la investigación el compromiso del Gobierno de España también es firme, como lo demuestra el impulso a la I+D+i a través de una financiación creciente en los Presupuestos Generales del Estado.

El Gobierno de España ha mostrado su compromiso en el desarrollo de la legislación sobre accesibilidad. En la legislatura 2004-2008, se promulgaron más de 80 normas que regulan distintos ámbitos y que contienen disposiciones para favorecer la accesibilidad. Se trata de normas que tienen en cuenta las medidas que contempla la ley para garantizar la Igualdad de Oportunidades y que se inspiran en la ausencia de discriminación por discapacidad y en la adopción de medidas de acción positiva. Una de ellas es, precisamente, el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación, aprobado por el Consejo de Ministros el 12 de noviembre de 2007. En el terreno de la investigación el compromiso del Gobierno de España también es firme, como lo demuestra el impulso a la I+D+i a través de una financiación creciente en los Presupuestos Generales del Estado.

Amparo Valcarce García

*Secretaria de Estado de Política Social, Familias
y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad.
Secretaria General del Real Patronato sobre Discapacidad*

1.- INTRODUCCIÓN

Este estudio persigue dos objetivos fundamentales. El primero es la descripción del panorama legislativo existente en el Derecho español respecto de la accesibilidad universal en los medios audiovisuales de comunicación. A partir de ello, y desde el análisis de las obligaciones derivadas del Derecho internacional y de soluciones adoptadas en el Derecho comparado, el segundo objetivo pretende ofrecer unas recomendaciones para su mejor implementación, en el marco del ordenamiento jurídico español. Esto último incluye la identificación de ciertas lagunas jurídicas existentes en la materia, como asimismo una serie de propuestas de reforma de la legislación, en pos de una mejor implementación de la accesibilidad universal en los medios audiovisuales de comunicación.

Si bien la accesibilidad tiene una dimensión subjetiva amplia, que abarca de manera general a todas las personas, este estudio se ceñirá exclusivamente a la accesibilidad universal pensada como medio de garantizar la igualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos en el ámbito de la discapacidad. En este sentido, la investigación parte del reconocimiento de la evolución que en las últimas décadas ha vivido el tratamiento de la discapacidad, que supone un cambio desde lo que se conoce como un modelo médico, a lo que se presenta como un modelo denominado social. Desde dicho paradigma se entiende que gran parte de los problemas que enfrentan las personas con discapacidad a la hora del ejercicio de sus derechos, son consecuencia del modo en que se encuentra diseñada y construida la sociedad (sin tener en cuenta las necesidades de estas personas).

Desde dicha postura, la accesibilidad universal es entendida, asumiendo la definición establecida por la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LIONDAU), como “la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible”. Presupone la estrategia de diseño para todos, y se entiende sin perjuicio de los ajustes

razonables que deban adoptarse (artículo 2.c). El incumplimiento del principio de accesibilidad universal y de la obligación de realizar ajustes razonables son considerados por la Ley como supuestos de discriminación y, más concretamente, como supuestos de violación del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Para luchar contra esta forma de discriminación, se configuran un conjunto de medidas que, en lo que a la accesibilidad universal se refiere, deben tener como resultado el establecimiento de los requisitos que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas, dentro de los cinco ámbitos recogidos por la Ley 51/2003 (telecomunicaciones y sociedad de la información; espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación; transportes; bienes y servicios a disposición del público; y, relaciones con las Administraciones públicas)¹.

Desde la consideración, entonces, de que la accesibilidad es una medida orientada a garantizar la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, el concepto de accesibilidad universal que asume este estudio tiene un ámbito de proyección amplio. Se parte de un criterio de determinación de los ámbitos de accesibilidad que comprende cuatro áreas básicas, como son la movilidad, la comunicación e información, los bienes y servicios y las actitudes negativas hacia la discapacidad². Ahora bien, el ámbito de estudio al que se ceñirá esta investigación es el de los “medios audiovisuales de comunicación”. Si bien en los inicios de la investigación, el punto de interés lo constituyó el “sector audiovisual”, al intentar delimitarlo se pudo comprobar que la comunicación audiovisual podría comprender otros escenarios, que quedaban, en principio, fuera de lo que legal o técnicamente se suele entender por “sector audiovisual” (como puede ser el caso de los teatros, museos o salas de exposiciones). De este modo, se ha optado por la denominación “medios audiovisuales de comunicación”, destacando que el interés recae sobre el contenido del mensaje y no tanto sobre los medios utilizados para difundirlo. Es decir, que el ámbito se delimita con independencia del soporte empleado para la transmisión.

Por otro lado, desde que la regulación de los escenarios que consideramos comprendidos en este ámbito se produce a través de instrumentos normativos, e incluso diferentes ámbitos de competencias, hemos optado, a fin de superar los problemas identificados, por una delimitación desde el lenguaje natural. Siguiendo la definición del Diccionario de la Real Academia Española, que entiende, por

¹ Además habría que sumar un sexto ámbito relativo al empleo y la ocupación que ha sido complementado por la Ley 62/2003 que, a su vez, traspone la Directiva europea 2000/78. Ley 62/2003, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado del año 2004.

² Vid. ASIS ROIG, R. de, et.al, *La accesibilidad universal en el Derecho*, Dykinson, Madrid, 2007

audiovisual, lo “que se refiere conjuntamente al oído y a la vista, o los emplea a la vez.” En definitiva, el trabajo se referirá a la accesibilidad universal en relación con el conjunto de actividades de comunicación dirigidas al público que utilizan como cauce de desarrollo y transmisión del mensaje los medios auditivos y visuales y con independencia del soporte tecnológico empleado en dicha transmisión.

De este modo, a los efectos de este estudio interesa prestar especial atención a las actividades de comunicación que permiten el acceso a los derechos fundamentales a la información, a las opiniones, a la educación y a la cultura. En definitiva, interesan aquellas actividades en relación con las cuales la falta de accesibilidad impide el ejercicio de dichos derechos en condiciones de igualdad, a las personas con discapacidad.

Finalmente, debe aclararse que se trata de un estudio de reflexión ética y legal, por lo cual, no se profundizará en los aspectos técnicos, es decir, en los medios y tecnologías que se requieran para implementar la accesibilidad universal.

A partir de las premisas mencionadas, en el capítulo dos de este trabajo se abordan una serie de reflexiones sobre la relación existente entre discapacidad y derechos humanos. Para ello, se indaga sobre las causas que dan origen a la discapacidad, destacando el papel que en dicho fenómeno ocupan las barreras sociales. Asimismo, se presentan razones que justifican a los derechos humanos como el marco dentro del cual es necesario enfocar las cuestiones relativas a la discapacidad, ahondando en ciertos valores y principios que requieren ser integrados, entre los que se destaca la idea de dignidad humana, la libertad entendida como autonomía, y la igualdad (inclusiva de la diferencia) inherente de todas las personas.

En el capítulo tres se persigue destacar la importancia de la accesibilidad universal como medio necesario para garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. A dichos fines, se abordan ciertas cuestiones conceptuales que pretenden demostrar desde un análisis teórico, de qué modo la accesibilidad universal puede resultar una herramienta idónea como medio de prevención de la discapacidad. En segundo lugar, se realiza una aproximación conceptual al término accesibilidad universal, identificando las dimensiones subjetiva (quiénes) y objetiva (qué) de dicho término. Asimismo, se presenta al diseño para todos y a los ajustes razonables como los caminos idóneos para alcanzar dicho fin. Se aborda también el análisis de los ámbitos en donde el contenido de la accesibilidad se proyecta. Y, finalmente, se analiza la configuración jurídica de la accesibilidad universal, valorándose las diferentes posibilidades legales que permitirían su exigibilidad y garantía dentro del ordenamiento jurídico español.

En el capítulo cuatro se indaga en las razones que permiten apoyar la consideración del derecho a la comunicación como derecho fundamental en el ámbito del Derecho español. Asimismo, se reflexiona sobre la justificación del estableci-

miento de límites jurídicos a la actividad privada en el ámbito de las comunicaciones, teniendo presente la posible colisión entre la libertad de empresa, por un lado, y el derecho a la comunicación de las personas, por otro. En este sentido, se analiza, igualmente, la consideración del derecho a la comunicación como un conglomerado de exigencias tendentes a imponer límites a los poderes generados en torno al control de la comunicación, y a extender a todas las personas los beneficios que las nuevas tecnologías deparan. Asimismo, se profundiza en el papel que desempeña la comunicación en el ejercicio de los demás derechos, y la necesidad de la accesibilidad como medio de garantía de dicho ejercicio. Finalmente, se desarrollan las referencias legales que permiten justificar la accesibilidad en los medios de comunicación audiovisual como condición de ejercicio de los derechos fundamentales, tal y como han sido acogidos por el modelo constitucional español.

En el capítulo cinco se presenta la delimitación conceptual del sector audiovisual. Se explican las razones por las cuales, como se ha mencionado, el presente estudio se centra, desde una mirada más amplia que la ceñida por la ley, en la accesibilidad universal en relación con el conjunto de actividades de comunicación dirigidas al público que utilizan como cauce de desarrollo y transmisión del mensaje los medios auditivos y visuales, con independencia del soporte tecnológico empleado en dicha transmisión. A partir de dicho punto de vista, se identifican y describen siete escenarios, en atención a las especiales características técnicas de cada uno de ellos, en relación con la accesibilidad. Dichos escenarios abarcan: la accesibilidad de la televisión; la accesibilidad de los DVD; la accesibilidad de las salas de exhibición de cine; la accesibilidad de los materiales audiovisuales en Web; la accesibilidad de los actos culturales y de las aplicaciones audiovisuales en exposiciones, museos, etc.; la accesibilidad de los materiales audiovisuales en educación; y la accesibilidad en los nuevos soportes de la comunicación audiovisual.

En el capítulo seis, desde los marcos conceptuales y los escenarios desarrollados previamente, se analiza cuál es la situación de la accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación en el ámbito del Derecho español. Pero asimismo, más allá de la normativa específica prevista o aplicable a los medios audiovisuales de comunicación, se identifica y desarrolla la normativa general sobre accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que es igualmente aplicable al ámbito de lo audiovisual. Por otro lado, se identifica y presenta de manera sistemática las normas que contienen referencias a la accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación en la normativa específica, relativa a ciertos escenarios con contenidos audiovisuales. Asimismo, se valoran tanto los proyectos legislativos de reforma existentes en este momento en el ámbito español, como algunas normas internacionales que probablemente requerirán de re-

formas internas, como la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por el Gobierno de España el 3 de diciembre de 2007, y que ha entrado en vigor el 3 de mayo de 2008. Por último, se aborda la necesidad de un órgano de control en la materia, para lo cual se toma como referencia la experiencia de Consejos Autonómicos y de Derecho comparado, con especial énfasis en el Consejo Nacional Francés. En ese sentido, se analiza la propuesta de creación de un Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, actualmente en discusión en nuestro país

En el capítulo siete se realiza un análisis crítico sobre el Derecho español existente. A dicho fin, en primer lugar se indaga sobre las contradicciones y carencias existentes en la reglamentación de la accesibilidad universal en el ámbito que nos ocupa. Para ello, por un lado, se presentan una serie de consideraciones de carácter general, relativas a la falta de un criterio legal homogéneo sobre lo que comprende el “sector audiovisual”; las dificultades que se presentan a la hora de delimitar el contenido de la dimensión objetiva de la accesibilidad en este ámbito, las lagunas existentes en la legislación relativa a la accesibilidad en general, al sector audiovisual y a los organismos de supervisión. Por otro lado, se ofrecen ciertas consideraciones específicas, sistematizadas según los escenarios identificados en el capítulo cinco de este trabajo.

Finalmente, en el capítulo ocho se ofrecen, de manera ordenada y sintética, una serie de conclusiones generales, y una serie de recomendaciones relativas a las necesidades de reforma de la normativa vigente, en el marco del Derecho español.

El estudio ha sido elaborado por un equipo de investigación dirigido por el profesor Rafael de Asís Roig y conformado por Francisco José Bariffi, María del Carmen Barranco Avilés, Catalina Devandas, Lourdes Moreno López, Agustina Palacios, Juan Antonio Prego de Oliver, Francisco Utray Delgado y José Vida Fernández.

2.- DISCAPACIDAD Y DERECHOS HUMANOS

2.1.- ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS CAUSAS QUE DAN ORIGEN A LA DISCAPACIDAD

Se ha señalado que “una limitación o imposibilidad para caminar es una deficiencia, mientras que una limitación o imposibilidad para entrar a un edificio debido a que la entrada posee una serie de escalones es una discapacidad. Una limitación o imposibilidad de hablar es una deficiencia, pero la limitación o imposibilidad para comunicarse porque las ayudas técnicas no se encuentran disponibles es una discapacidad. Una limitación o imposibilidad para moverse es una deficiencia, pero la limitación o imposibilidad para salir de la cama debido a la falta de disponibilidad de ayuda apropiada es una discapacidad”³.

La descripción citada presenta una manera de entender el fenómeno de la discapacidad, que la concibe como un fenómeno complejo, integrado por causas individuales (la diversidad funcional de la persona) como podría ser la imposibilidad de oír; pero que también tiene en cuenta las causas o factores sociales (diseño de la sociedad), como sería el caso de la ausencia de intérpretes de lengua de signos para acceder a una consulta médica. De esta manera, podríamos entender que una diversidad en una función corporal (por ejemplo, un mal funcionamiento del sistema visual), sumado a una mala construcción del entorno social (falta del sistema de audiodescripción) puede producir una discapacidad, esto es, una situación en la que se dificulta o impide realizar alguna actividad de la vida social (como puede ser, por ejemplo, acceder a un debate político televisivo). Esta concepción o modo de entender la discapacidad manifiesta la superación de ciertas concepciones, que situaban a las causas que originan la discapacidad exclusivamente en la persona, para pasar a ser comprendida como un fenómeno, en gran medida, social.

³ Morris, J., *Pride against prejudice. A Personal Politics of Disability*, Women's Press Ltd., London, 1991, p. 17.

Ello ha sido, en gran parte, consecuencia de las reivindicaciones y la lucha planteada por las mismas personas con discapacidad y sus organizaciones representativas, quienes vienen abogando hace años por dejar de ser objeto de políticas asistenciales, para pasar a ser sujetos de derecho⁴. Desde una perspectiva filosófica, este cambio en el tratamiento y la consideración de la discapacidad, ha sido parte de la evolución, desde lo que se conoce como “modelo médico” de la discapacidad, hacia un “modelo social”, –o de barreras sociales–, cuyas ideas centrales tienen fuertes conexiones con los valores que sustentan a los derechos humanos⁵.

El nacimiento del modelo social puede ser situado en Estados Unidos e Inglaterra, a finales de la década de los años sesenta del siglo XX. Hasta dicho momento, la discapacidad venía siendo considerada como el resultado exclusivo de las limitaciones individuales de una persona, –un problema individual que se resumía en una diversidad física, sensorial, mental o intelectual–. Desde este punto de partida, el único objetivo que se perseguía a través de las políticas públicas se encontraba encaminado hacia las personas (rehabilitarlas, brindarles cuidados médicos, asistencia social y poco más). La atención sanitaria se consideraba la materia fundamental, y en el ámbito político, la respuesta principal se centraba en la modificación y reforma de la política de atención a la salud⁶. Desde el ámbito jurídico, la discapacidad era abordada exclusivamente dentro de la legislación de la asistencia y seguridad social, o como parte de ciertas cuestiones del Derecho civil relacionadas con el proceso de incapacitación, la tutela y curatela. En el proceso de recuperación o normalización de la persona, y a dichos fines, los contenidos o herramientas esenciales utilizados eran la educación especial, los beneficios de rehabilitación médica y vocacional, las cuotas laborales, el empleo protegido y los servicios de asistencia institucionalizados⁷.

⁴ Vid. Aguado Díaz, A., *Historia de las deficiencias*, Colección Tesis y Praxis, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1995; Longmore, P. y Umansky L., (eds.), *The New Disability History. American Perspectives*, New York University Press, New York, 2001; Scherenberger, R. C., *Historia del retraso mental*, traducción de Isabel Villena Pérez, Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes, Servicio Internacional de Información sobre Subnormales, San Sebastián, 1984; y Stiker, H. J., *A History of Disability*, translated by William Sayers, Ann Arbor, The University of Michigan Press, United States of American, 1999.

⁵ Se seguirá en este punto el enfoque sostenido en: Palacios, A. y Romañach, J., *El modelo de la diversidad, la bioética y los derechos humanos para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*, Diversitas, 2006. Palacios, A. y Bariffi, F. *La discapacidad como una cuestión de derechos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, Cinca, Madrid, 2007.

⁶ Vid. *Clasificación Internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud*: CIF/ Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría General de Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), Madrid, 2001.

⁷ Vid. Degener, T., & Quinn, G., “*A survey of international, comparative and regional Disability Law Reform*”, presentado en From Principles to Practice, an International Disability law and Policy Symposium, 22 al 25 de octubre de 2000, organizado por DREDF.

No obstante, desde fines de la década de los años sesenta, las propias personas con discapacidad, –en particular aquellas que vivían en instituciones residenciales– persiguieron generar un cambio político en la materia⁸. Estas reivindicaciones se fueron dando de manera simultánea, aunque no idéntica, tanto en Europa como en Estados Unidos, donde los activistas con discapacidad se unieron condenando su estatus como “ciudadanos y ciudadanas de segunda clase”. Explicaron que los principales problemas que enfrentaban a la hora de vivir en sociedad no eran consecuencia de sus diferencias funcionales (físicas, psíquicas, mentales o intelectuales), sino del modo en que se encontraba diseñada la sociedad. Para demostrarlo, centraron la atención en el impacto y las repercusiones que tenían en sus vidas las barreras sociales y ambientales, las actitudes discriminatorias y los estereotipos culturales negativos⁹. De este modo, presentaron la discapacidad como un problema social, y no ya exclusivamente como un problema individual. Es decir, como la consecuencia de una sociedad que no se encontraba pensada para hacer frente a las necesidades de todos.

La experiencia en la lucha por los derechos de las personas negras en Estados Unidos, resultó una buena guía para la formación de lo que se denominaría el “movimiento de vida independiente”. Este movimiento nació intentando demostrar a la sociedad que las personas con discapacidad se encontraban restringidas o limitadas en el ejercicio de sus derechos, como consecuencia de factores externos, apelando para ello a la experiencia de otros colectivos, entre ellos el de las mujeres. Abogaban por el respeto de sus derechos civiles, lo que requería, entre otras cuestiones, la posibilidad de tener una vida fuera de las instituciones, al igual que el resto de personas, la posibilidad de ejercer el derecho a decidir sobre sus propias vidas, y la necesidad de que, a dichos fines, el entorno social dejara de suponer una cadena de barreras. En el Reino Unido, por otro lado, el movimiento de personas con discapacidad ha perseguido generar cambios en la política social y en la legislación de derechos humanos. La prioridad estratégica ha sido realzar la existencia de los sistemas patrocinados por el Estado de bienestar para cubrir las necesidades de las personas con discapacidad. En dicho camino, las organizaciones de personas con discapacidad intentaron desvirtuar la mirada que les consideraba como un grupo humano vulnerable, necesitado de protección, reivindicando la capacidad para definir sus propias necesidades y el derecho a la toma de decisio-

⁸ Vid. Barnes, C., y Mercer, G., *Disability*, Polity Press, Cambridge, 2003, capítulo 1, Abberley, P., “*The concept of oppression and the development of a social theory of disability*”, en *Disability, Handicap and Society*, vol. 2., núm. 1, pp. 5-19.

⁹ En la misma época y por contraste –como relata Colin Barnes- la literatura académica continuaba aceptando el punto de vista ortodoxo que consideraba a la discapacidad como una cuestión médica e individual. A pesar de que el género y la raza fueran desde 1980 reconocidos como causas características de opresión social, no sucedió lo mismo con la discapacidad. Vid. Barnes, C., Oliver, M., y Barton, L., (eds.), *Disability Studies Today*, Polity Press, Oxford, 2002, capítulo 1.

nes en consecuencia¹⁰. Para ello, desde la teoría se construyeron las bases de lo que se denominaría más adelante el modelo de barreras sociales, o modelo social de discapacidad.

Entre las principales repercusiones de ambas demandas (tanto la estadounidense como la inglesa) destaca el logro de una perspectiva diferente a la hora de entender la discapacidad, y de adoptar políticas en consecuencia: si se considera que las causas que originan la discapacidad son en gran medida sociales, las soluciones no deben apuntarse individualmente a la persona, sino más bien, en su mayor parte, deben encontrarse dirigidas hacia la sociedad. Estas reivindicaciones han tenido importantes derivaciones tanto en el ámbito de sus propios países como a nivel global. Un ejemplo de ello en el ámbito del Derecho internacional es la adopción reciente de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que puede considerarse la última manifestación de una tendencia mundial, a favor de restaurar la consideración de las personas con discapacidad como sujetos de Derecho. El instrumento mencionado destaca que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (preámbulo inciso e).

La Convención, no obstante, es sólo uno de los ejemplos sobre el cambio de paradigma referido, que no sólo se ha plasmado en el ámbito del Derecho internacional, sino también en las legislaciones de muchos países. En el caso de España, ello ha sucedido a través de una serie de leyes, entre las que se destaca por ser paradigmática en cuanto a los principios que la inspiran, la Ley 51/2003. Esta norma manifiesta claramente la adopción de un modelo social al acercarse al fenómeno de la discapacidad, destacando desde su Preámbulo, que “hoy es sabido que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, pero también y sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, se oponen a la plena participación de estos ciudadanos. Siendo esto así, es preciso diseñar y poner en marcha estrategias de intervención que operen simultáneamente sobre las condiciones personales y sobre las condiciones ambientales”.

2.2.– EL PORQUÉ Y EL PARA QUÉ DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA DISCAPACIDAD

Las ideas defendidas desde el modelo social de discapacidad (que desde la teoría se formó en gran parte por sociólogos con discapacidad) presentan muchas

¹⁰ Vid. Barnes, C., Oliver, M., y Barton, L., (eds.), *Disability Studies Today...*, cit., capítulo I.

coincidencias con los valores que sustentan a los derechos humanos. Las críticas presentadas por sus defensores, nos conducen a comprender de qué modo los factores sociales que dan origen o acentúan la discapacidad afectan la vida de las personas en el ejercicio de sus derechos humanos.

Estos derechos se presentan, en el mundo contemporáneo, como instrumentos que permiten a los seres humanos el desarrollo de sus planes de vida y, en este sentido, como los instrumentos que condicionan la legitimidad y la justicia de los sistemas jurídicos y políticos. Tomando como referencia este papel, se considera como un objetivo esencial de las sociedades contemporáneas alcanzar el mayor grado posible de satisfacción de los derechos; lo que obliga a prestar especial atención a las situaciones en las que dicha satisfacción no se produce. Y no cabe duda de que la discapacidad se presenta como una de esas situaciones, por lo que, en consonancia con lo anterior, resulta obligado analizarla en el marco de los derechos y tomando como referencia el logro de ese objetivo fundamental¹¹.

Los derechos humanos son instrumentos que tienen como principal función conseguir la igual dignidad de los seres humanos, lo que supone el libre desarrollo de sus diferentes personalidades. Expresan la lucha histórica de los seres humanos frente a todas aquellas fuerzas que han venido entorpeciendo ese logro, muchas de ellas de carácter social. Y así, hay que entender que la satisfacción de los derechos de los hombres y mujeres con discapacidad depende de una elección de la sociedad antes de ser un problema técnico o económico. En este sentido, es posible entender que la persona “sin discapacidad” puede serlo, porque ha tenido acceso a oportunidades a las que la persona con discapacidad no ha podido acceder.

Con carácter general, puede ser traída aquí a colación la reflexión sobre la escasez de recursos y bienes en el ámbito de los derechos –a los que afectan en el establecimiento de sus contenidos, límites y ejercicio-; pero también la reflexión más directamente relacionada con las personas con discapacidad, que tiene que ver con el diseño de una sociedad desde unos referentes que nunca tuvieron en cuenta a este colectivo y que cuando lo hicieron fue considerándolo como compuesto por personas no portadoras del rasgo de la autonomía moral (cuando, en realidad, se trata de personas a los que se imposibilita el ejercicio de dicha autonomía).

La reflexión desde los derechos humanos significa incluir los estudios sobre la discapacidad y los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de valores tales como la dignidad; la libertad entendida como autonomía –en el sentido de desarrollo del sujeto moral– que exige entre otras cosas que la persona sea el centro de las decisiones que le afecten; y la igualdad inherente de todo ser hu-

¹¹ Se sigue en este punto el enfoque asumido en Asís Roig, R. de, *et. al.*, *Sobre la accesibilidad universal en el Derecho*, cit., 2007.

mano –inclusiva de la diferencia–, la cual asimismo exige la satisfacción de ciertas necesidades básicas¹².

La dignidad entendida desde una perspectiva formal kantiana, establece que la persona es siempre un fin y nunca un medio¹³. Este valor –que es la base de justificación de los derechos humanos– es una de las herramientas teóricas del modelo social de discapacidad, al establecer que no debe medirse el valor de las personas por su utilidad, ya que esto supone considerarlas como medios y no como fines (sobre todo cuando esa utilidad se mide en términos de productividad económica). Ello no significa negar que las personas con discapacidad sean –al igual que el resto de personas– algunas más y otras menos productivas, sino centrarnos en que esa no puede ser la medida, y sobre todo invitarnos a reflexionar sobre el significado, ambiguo y bastante incierto, del término “productivo”, entre otras cuestiones. Por tanto, si queremos respetar el imperativo categórico kantiano, debemos considerar siempre a la persona como un fin en sí misma. Esta afirmación, que aparentemente en la teoría no genera mayores problemas, al analizarse en la práctica nos muestra ciertas contradicciones. En muchas ocasiones las elecciones de vida de las personas con discapacidad parecieran no tener igual valor que la del resto de personas, bajo la excusa de que son seres improductivos, y que el brindarles el apoyo y los medios necesarios es socialmente una opción muy costosa. Ello, que pareciera partir de la consideración de que la vida de estas personas no goza del mismo valor, ha llevado a que las condiciones materiales que las personas con discapacidad necesitan para tener el control sobre sus vidas hayan sido en gran parte ignoradas.

Pasemos ahora a otro valor cimiento de los derechos humanos, la libertad, que se encuentra íntimamente relacionado con el de la dignidad, e implica autonomía –moral– e independencia. En términos filosóficos, implica considerar a la persona como sujeto moral, es decir con poder de decisión sobre el diseño de su propio plan de vida¹⁴. Este ha sido precisamente el lema por lo que han nacido los derechos humanos: para garantizar el desarrollo de las personas como sujetos morales¹⁵. Uno de los principios claves del modelo social, que se refleja claramente en

¹² Vid. De Asís Roig, R., “La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos”, en la obra *Los derechos de las personas con discapacidad: Perspectivas sociales, jurídicas y filosóficas*, Campoy Cervera, I. (Coord.), Dykinson, Madrid, 2004, p. 62.

¹³ Vid. Kant, I., *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Espasa-Calpe, octava edición, traducción de Manuel García Morente, Madrid, 1983.

¹⁴ Vid. De Asís Roig, R., *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: una aproximación dualista*, col. Cuadernos “Bartolomé de las Casas”, núm. 17, Dykinson, Madrid, 2001, p. 28.

¹⁵ Vid. Peces-Barba Martínez, G., Fernández García, E., (dir.), *Historia de los Derechos Fundamentales*, Tomo I, Dykinson, Madrid, 2003.

la filosofía inherente al movimiento de vida independiente, se basa en este valor, abogando asimismo porque se prevean las condiciones sociales necesarias para que no se vea vulnerado en su eficacia respecto de las personas con discapacidad. Para ello, desde el modelo social se aboga por una concepción más amplia de la idea de autonomía, sin el abandono de la idea de asistencia para poder llevar una vida independiente en los casos en que fuera necesario.

El hecho de que las personas con discapacidad tengan que seguir luchando por el ejercicio de su libertad nos conecta con el otro valor impulsor de estos derechos: la igualdad. Las personas con discapacidad no solo son personas con dignidad, sino que son “igualmente” dignas. Poseen el mismo valor como seres humanos que el resto de personas¹⁶. Una de las premisas fundamentales del modelo social de discapacidad se basa en que todas las personas son intrínsecamente iguales en lo que se refiere a su valor, más allá de cualquier diferencia social, física, mental, intelectual o sensorial. Ello no equivale a decir que no existan diferencias entre las personas, sino más bien que una sociedad que respeta auténticamente el principio de igualdad es aquella que adopta un criterio inclusivo respecto de las diferencias humanas, y las tiene en cuenta en forma positiva.

Teniendo en cuenta lo apuntado, a fin de contrarrestar algunas contradicciones que se manifiestan entre el ámbito de los valores y el plano fáctico en materia de discapacidad, desde el Derecho se vienen utilizando una serie de técnicas promocionales, como así también la plasmación de ciertos principios y el reconocimiento de ciertos derechos que tienen una repercusión importante sobre las políticas en la materia: la no discriminación, la vida independiente, la accesibilidad universal, el diálogo civil, el diseño para todos, la transversalidad de políticas en materia de discapacidad, entre otros. Dichas herramientas, entre las que destaca por su vital importancia la accesibilidad universal, persiguen un mismo objetivo: que las personas con discapacidad puedan tener iguales oportunidades que el resto de personas en el diseño y desarrollo de sus propios planes de vida¹⁷.

¹⁶ Esto, que parece una obviedad, no lo es ni en el ámbito social, ni en el imaginario colectivo ni en el Derecho en algunas ocasiones. Las discusiones y decisiones que se asumen en el campo de la bioética resultan un claro ejemplo de esta afirmación. Vid., en este sentido: Palacios, A. Y Romañach, J, *El modelo de la diversidad: la bioética y los derechos humanos para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*, op.cit.

¹⁷ Vid. De Lorenzo García, R., *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo. Desarrollo humano y Discapacidad*, Fundación ONCE, Ediciones del Umbral, Madrid, 2003.

3.– ACCESIBILIDAD UNIVERSAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

3.1.– DISEÑANDO PARA TODOS: LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL COMO HERRAMIENTA PARA LA PREVENCIÓN DE LA DISCAPACIDAD

En las últimas décadas se vienen gestando diferentes modos de ofrecer respuestas a las necesidades de las personas con discapacidad, que, como se ha mencionado, se basan en los valores intrínsecos que fundamentan a los derechos humanos. Ello ha generado una mirada diferente hacia la persona con discapacidad, centrada en primer término en su condición de ser humano en igualdad de derechos y dignidad que los demás, y en segundo lugar en una característica (la discapacidad) que lo acompaña, y que requiere, en determinadas circunstancias, de medidas específicas para garantizar el goce y ejercicio de los derechos, en condiciones de igualdad en relación con el resto de personas.

No obstante, cabe preguntarse si esas circunstancias en las que se requiere de medidas específicas son la consecuencia de la diversidad funcional de la persona, o de la construcción del entorno social. Al intentar dar respuesta a este interrogante, es fácil advertir que una gran parte de las necesidades especiales son creadas socialmente. Las personas con discapacidad se ven muy a menudo imposibilitadas de participar en una gran cantidad de actividades que sustentan una vida en sociedad, y la principal causa es que todos los puntos de acceso a las estructuras de la vida diaria –educación, trabajo, familia, interacción social, ocio, etc.– se establecen en gran medida en relación con la norma dominante –en este caso la de las personas sin discapacidad–. De este modo, normalmente no se prevén adaptaciones para las diferencias respecto de la norma elegida, y quienes quedan fuera pasan a ser personas con necesidades especiales.

Por ello, desde los nuevos enfoques del fenómeno de la discapacidad, se traslada el problema desde la persona hacia la sociedad. Ya no es la persona con discapacidad quien se considera desviada de un supuesto estándar de normalidad, desde la toma de conciencia de que la configuración de lo estándar no es neutra, sino que se encuentra sesgada a favor de los parámetros físicos, psíquicos, men-

tales y sensoriales de quienes constituyen el estereotipo culturalmente dominante¹⁸.

De este modo, lo que se persigue es poder brindar iguales oportunidades, ampliando el marco de lo que se considera “lo normal”. Es decir, si al diseñar un servicio se piensa en un tipo de persona y no en otra, estamos creando una necesidad especial, que luego habrá que cubrir desde medidas específicas. Al contrario, si al diseñar un servicio ampliamos el concepto de personas a las que va dirigido, probablemente la necesidad de adaptaciones específicas no aparezca, o en el peor de los casos, al menos se reduzca significativamente. Lo mismo sucede con cada uno de los ámbitos que involucran una vida en sociedad. De eso trata, en definitiva, la accesibilidad universal. Desde la asunción de que la discapacidad es un fenómeno complejo, que está integrado por factores sociales que se traducen en barreras; la accesibilidad universal pasa a ser, desde la otra cara de la moneda, uno de los modos más idóneos para la prevención de la discapacidad. Podría decirse, entonces, que la prevención de la discapacidad está integrada tanto por las medidas que tiendan a prevenir, por ejemplo, enfermedades que produzcan la pérdida de visión a una persona, como las medidas tendentes a prevenir el diseño de medios de comunicación pensados solo para personas videntes.

3.2.– DESTINATARIOS Y ÁMBITOS DE LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

La accesibilidad universal es un término a través del cual se puede estar haciendo referencia a una serie de ámbitos, pero también se puede estar haciendo referencia a un grupo de personas, o a ambas a la vez. En este sentido, es posible referirse a la dimensión subjetiva, esto es los destinatarios de la accesibilidad universal y a la dimensión objetiva, esto es los ámbitos que comprende la accesibilidad universal¹⁹.

3.2.1.– Los destinatarios de la accesibilidad universal

Desde la perspectiva asumida por el modelo médico, el problema de la accesibilidad era considerado el resultado directo de la persona, que se entendía que su-

¹⁸ Vid. Young I. M., *La justicia y la política de la diferencia*, traducción de Silvina Álvarez, Cátedra, Universidad de Valencia, Madrid, 2000.

¹⁹ Se sigue en este punto, el punto de vista sostenido en: De Asís Roig, R., et.al, *Sobre la accesibilidad universal en el Derecho*, cit.

fría una desviación de los parámetros de normalidad. De este modo, las principales respuestas frente a las dificultades derivadas de la falta de accesibilidad, se asumían de manera específica en el entorno construido, introduciendo soluciones concretas para paliar las dificultades de un grupo de personas que se consideraba “no estándar”. Esa idea reforzaba la concepción respecto de la existencia de seres humanos “anormales” y los estigmatizaba aún más obligándolos a utilizar espacios, medios de comunicación, y demás, separados, diferentes a los del resto de la población.

Desde el modelo social, el problema de la falta de accesibilidad deja de ser abordado desde la toma de medidas especiales dentro de un proceso de rehabilitación, pasando a serlo desde la búsqueda de respuestas dirigidas a asegurar que la construcción del entorno y de la propia sociedad se base en las necesidades de todas las personas.

Ahora bien, el desarrollo que ha tenido la comprensión de lo que significa la accesibilidad universal no solo ha tenido consecuencias en cuanto a su percepción desde el punto de vista de la discapacidad, sino que en la actualidad está siendo considerada desde una visión mucho más amplia, que no se restringe ni relaciona exclusivamente con ésta. Ello parte de la conciencia de que el modo en que se diseñan las sociedades, genera barreras para gran parte de las personas, entre las que se encuentran los niños y niñas, las personas mayores, las personas con sobrepeso, las personas de muy alta o baja altura, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, e incluso las supuestas personas “estándar” que se encuentran temporalmente fuera de esa categoría por encontrarse en una situación particular. De este modo, la accesibilidad deja de ser asunto de una minoría para pasar a ser un asunto que concierne a todas las personas.

En este sentido, algunas normas autonómicas españolas, –como la Ley 3/1997 de Aragón, sobre Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación– establecen que la posibilidad de acceso y utilización por parte de los afectados por cualquier discapacidad permanente o circunstancial de los bienes y servicios no sólo es una reivindicación de las asociaciones relacionadas con esta problemática, sino que actualmente aparece como una condición para mejorar la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos. E igualmente, la Ley 1/1999 del Parlamento de Andalucía, que define a la accesibilidad universal como el conjunto de características de las infraestructuras, del urbanismo, los edificios, establecimientos e instalaciones, el transporte o las comunicaciones que permiten a cualquier persona su utilización y disfrute en condiciones de seguridad; o la Ley 20/1997 del Parlamento Vasco, sobre Promoción de la accesibilidad, en la que se resalta que superando el clásico concepto de «eliminación de barreras arquitectónicas», el modelo propuesto por

esta ley tiene por finalidad garantizar el pleno y libre desarrollo de las personas en el medio social y comunitario y, para ello, es necesario garantizar la accesibilidad al medio físico y a la comunicación a todas las personas”.

Por otro lado, un entorno accesible permite que todas las personas puedan llevar una vida autónoma, participando en la vida social, con el consiguiente ahorro de dinero público en gastos de asistencia y, en ciertos casos, de protección social. La concepción de la accesibilidad desde el modelo médico, como una mera característica añadida destinada a atender a unas necesidades específicas, implica que se reduce a la imposición de unas normas técnicas, y, por consiguiente, su cumplimiento representa un coste para las empresas, las autoridades locales y los servicios públicos. Por ello, la accesibilidad se debería considerar como una inversión en infraestructura, que contribuye a aumentar la producción y la productividad. Si un producto, bien o servicio, es accesible, significa que se encuentra destinado al mayor número de usuarios posible, por lo que traerá beneficios también a sus productores/diseñadores.

3.2.2.– Los ámbitos de la accesibilidad universal

Existen diferentes maneras de delinear el término accesibilidad universal, algunas de las cuales se centran en ámbitos concretos. En “El concepto europeo de la accesibilidad”, donde se aborda a la accesibilidad como una característica básica del entorno construido y la condición que posibilita el llegar, entrar, salir y utilizar las casas, las tiendas, los teatros, los parques y los lugares de trabajo, se declara que la accesibilidad permite a las personas participar en las actividades sociales y económicas para las que se ha concebido el entorno construido.

Sin embargo, la accesibilidad no se restringe –y por ello su definición tampoco debe hacerlo– al entorno construido. Este ha sido el enfoque asumido por la recientemente aprobada Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuando establece que:

“a fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados 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, tanto en zonas urbanas como rurales (...).”

(artículo 9)

En línea con estas ideas, como se ha mencionado, el artículo 2 c) de la Ley 51/2003 define a la accesibilidad como

una condición, que deben cumplir tanto los entornos, como los procesos, los bienes, los productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para poder ser comprendidos, utilizados y practicados por todas las personas de manera segura y cómoda, y de la forma más autónoma y natural posible.

En este sentido, dentro de la legislación autonómica española se encuentran asimismo, una serie de marcos conceptuales satisfactorios, que abordan los ámbitos de manera amplia; como la Ley 8/1993 de Madrid, sobre Promoción de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, que define a la accesibilidad como aquella característica del urbanismo, de las edificaciones, del transporte y de los sistemas y medios de comunicación sensorial, que permite su uso a cualquier persona con independencia de su condición física, psíquica o sensorial.

De este modo, el contenido de la dimensión objetiva de la accesibilidad se encontrará directamente condicionado por la configuración jurídica que adoptemos, y ello a su vez, por los ámbitos de aplicación en los cuales se proyecte el derecho. Por ello, al igual que ocurre con el concepto de discapacidad, y en coherencia con el discurso de los derechos y de sus valores, entendemos que debe manejarse una noción de accesibilidad que tenga un ámbito de proyección lo más amplio posible. Así, como se ha mencionado, se parte de un criterio de determinación de los ámbitos de accesibilidad de carácter amplio y flexible que comprende cuatro áreas básicas como son la movilidad, la comunicación e información, los bienes y servicios y las actitudes negativas hacia la discapacidad.

Sin pretensión de agotar el tema, podemos señalar algunos de los ámbitos a los que directamente afecta la accesibilidad universal de una forma especial: el urbanismo (lugares, edificios e instalaciones públicas, viario público, parques y jardines, playas, ascensores, escaleras, lugares de estacionamiento de automóviles), la edificación (alojamientos, viviendas privadas, edificios comerciales, edificios públicos); el transporte público (autobuses, taxis, metro, trenes, aviones, barcos), los dispositivos o tecnologías destinados al apoyo de la movilidad de la persona (perros guías, sillas de ruedas), los medios de comunicación como la televisión, telefonía, radio, periódicos, Internet; las artes visuales como el cine, teatro; la utilización de formas alternativas de comunicación como el Braille o la lengua de signos; la utilización de tecnologías asistenciales con fines de comunicación, las señalizaciones, servicios educativos o de formación, servicios sanitarios, servicios sociales, servicios de seguros y financieros, servicios de ocio y turísticos, recreación o deportivos, servicios de la administración pública, trabajo y ocupación, beneficios fiscales, subsidios económicos, etc.

3.3.– LOS CAMINOS HACIA LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

La accesibilidad puede alcanzarse a través de diferentes vías. En todo caso, pueden, en este punto, destacarse dos: el diseño para todos y los ajustes razonables²⁰.

3.3.1.– El diseño para todos

Establece la Ley 51/2003, en su artículo 2 inciso d), que el diseño para todos es “la actividad por la que se concibe o proyecta, desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible”.

De la definición legal se desprende que, si la accesibilidad universal puede, entre otras facetas, ser entendida como una condición para el goce y ejercicio de los derechos, el principio de diseño para todos puede ser comprendido como una estrategia para el logro de dicha condición. Es decir, puede entenderse que mediante la técnica del diseño para todos se aspira a la realización de la accesibilidad universal. Es por ello que el principio de diseño para todos puede ser considerado como un medio, un instrumento, una actividad, dirigida al alcance de dicho fin.

Como se ha venido comentando, en la década de los años setenta del siglo pasado, se comenzó a trasladar el énfasis desde las soluciones especiales pensadas para adaptaciones dirigidas a determinadas personas, hacia la idea de normalización y adaptación de la sociedad. El movimiento que se inició en Estados Unidos de Norteamérica y que respecto a las personas con discapacidad –al igual que para otros colectivos– abogaba por la igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos civiles, comenzó a tomar conciencia de que el diseño era un instrumento necesario para alcanzar el ejercicio de los mismos. Así, en el año 1987, un grupo de diseñadores irlandeses intentó trasladar la idea de que la discapacidad y la edad debían ser factores a tener siempre en cuenta a la hora de desarrollar un diseño.

En Estados Unidos, el arquitecto Ron Mace comenzó a utilizar el término de diseño universal y a intentar explicar el modo de definirlo en relación con el diseño accesible. Sostuvo que el diseño universal no era una nueva ciencia, ni tampoco un estilo; que se requería solamente de conciencia respecto de las necesidades del mercado y un enfoque de sentido común para hacer que aquello que diseñamos y producimos sea utilizable por todos en la mayor medida de lo posible. Esta

²⁰ Se sigue asimismo en este punto, el enfoque sostenido en: De Asís Roig, R., *et.al*, *Sobre la accesibilidad universal en el Derecho*, Dykinson, Madrid, 2007.

perspectiva, sin embargo, reconocía que el término universal no era quizás el ideal, porque podía ser interpretado como una promesa de un estándar imposible, ya que siempre un número pequeño de usuarios necesitaría de un diseño individual. Por ello, había que entender, más precisamente, que el diseño universal es una orientación para diseñar, en la que los diseñadores deben esmerarse por conseguir incorporar características que hagan que el producto, servicio o entorno pueda ser utilizado por el mayor número de personas posible.

El interés por el concepto de diseño universal creció en la década de los años noventa –sobre todo en el área del diseño industrial–. Por dicha fecha Ron Mace encargó a un grupo de diseñadores y abogados que crearan una serie de principios, que se conocieron como los “siete principios del diseño universal”. Estos principios ofrecen a los diseñadores una guía para integrar mejor las características que resuelven las necesidades de tantos usuarios como sea posible. De este modo, el diseño universal significa que al diseñarse un producto se tengan en cuenta los siguientes principios²¹: Uso Equitativo –el diseño es útil y comerciable para personas con diversas capacidades–; Flexibilidad en el Uso –el diseño debe incorporar a un amplio rango de preferencias individuales y capacidades–; Uso Simple e Intuitivo –el uso del diseño debe ser de fácil entendimiento, sin importar la experiencia del usuario, el nivel de conocimientos, las habilidades en el lenguaje o el nivel de concentración al momento del uso–; Información Perceptible –el diseño debe comunicar la información necesaria con eficacia al usuario, sin importar las condiciones ambiente o las capacidades sensoriales del usuario–; Tolerancia al Error –el diseño debe minimizar los peligros y consecuencias adversas ante acciones accidentales o no intencionadas–; Bajo Esfuerzo Físico –el diseño debe ser usado eficientemente y confortablemente con un mínimo de esfuerzo o fatiga–; Tamaño y Espacio para el Acceso y el Uso –deben proporcionarse el tamaño y espacio apropiados para el acceso, el alcance, la manipulación y el uso sin importar el tamaño de cuerpo de usuario, la postura o la movilidad–.

La estrategia de diseño para todos viene siendo reconocida en una serie de documentos, tanto a nivel internacional como en el ámbito del Derecho español (tal como se ha mencionado).

A nivel Europeo la Resolución ResAP (2001)1, sobre la introducción de los principios de diseño para todos en los currícula de todas las actividades relacionadas con el entorno de la construcción²² define al diseño para todos como “una es-

²¹ Compilado por defensores del diseño universal, listados en orden alfabético: Bettye Rose Connell, Mike Jones, Ron Mace, Jim Mueller, Abir Mullick, Elaine Ostroff, Jon Sanford, Ed Steinfeld, Molly Story, and Gregg Vanderheiden. Financiamiento principal provisto por: Instituto Nacional de Investigación sobre Discapacidad y Rehabilitación, Departamento de Educación de los Estados Unidos de Norteamérica. Disponible en: http://www.design.ncsu.edu/cud/univ_design/princ_overview.htm

²² Adoptada por el Comité de Ministros de 15 de febrero de 2001, en la 742ª reunión de los Subsecretarios.

trategia cuyo objetivo es hacer el diseño y la composición de los diferentes entornos y productos accesibles y comprensibles, así como "utilizables" para todo el mundo, en la mayor medida y de la forma más independiente y natural posible, sin la necesidad de adaptaciones ni soluciones especializadas de diseño". Asimismo, el instrumento enfatiza que la intención del concepto de diseño universal es simplificar la vida de todas las personas, haciendo el entorno construido, los productos y las comunicaciones igualmente accesibles, utilizables y comprensibles para todos, sin coste extra o con el mínimo posible. De este modo, "promueve un mayor énfasis en el diseño centrado en el usuario, siguiendo un acercamiento holístico y encaminado a solventar las necesidades de las personas de todas las edades, tallas y habilidades, incluyendo los cambios que las personas experimentan a lo largo de su vida".

El diseño para todos aspira a alcanzar la accesibilidad y la accesibilidad se basa en el diseño para todos. En consonancia con esta idea, el 'concepto europeo de accesibilidad' se funda en los principios de diseño para todos, estableciendo, asimismo que²³: 1.- El objetivo del diseño para todos es ofrecer entornos cuyo uso resulte cómodo, seguro y agradable para todo el mundo, incluidas las personas con discapacidad. 2.- Los principios del diseño para todos rechazan la división de la población en personas sanas y personas con discapacidad. 3.- El diseño para todos incluye medidas complementarias cuando resulte conveniente. El documento adopta a través de estas tres premisas una filosofía inspirada en el modelo social de discapacidad, que rechaza la división de la población entre personas sanas y personas con discapacidad, de manera coherente con las Clasificaciones Internacionales (CIF, por ejemplo) y el desarrollo teórico respecto de la materia²⁴. De este modo, queda claro que el diseño para todos no se limita a una minoría con necesidades especiales.

En el ámbito internacional, el diseño para todos se encuentra definido en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad bajo el término diseño universal, como "el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado" (artículo 2.5). Asimismo, el instrumento establece como parte de las obligaciones generales de los Estados Parte: "emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, (...) que requieran la menor adap-

²³ Disponible en: <http://www.eca.lu/index.htm>

²⁴ Aunque en realidad no queda del todo clara la intención a la hora de redactar de esa manera el documento. Quizás, para ser exactos, se debió decir que los principios del diseño para todos "rechazan la división de la población en personas sin discapacidad y personas con discapacidad".

tación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices” (artículo 4.f). Por otro lado, cabe apuntar que el diseño para todos es asimismo presentado como parte del desarrollo inclusivo y sostenible. Conforme a la línea marcada por la Declaración de Río de “Diseño Universal para un Desarrollo Inclusivo y Sostenible”, elaborada en el marco de una Conferencia de las Naciones Unidas²⁵, y el Documento sobre las Recomendaciones de Manila en cuanto a la accesibilidad en la información y las tecnologías de la comunicación²⁶.

Finalmente, el diseño para todos es asimismo una posibilidad para profundizar e intensificar el diálogo civil. A través de la participación de las propias personas con discapacidad es posible, por un lado, el diseño de políticas, entornos, usos, prácticas, bienes, productos y servicios de una manera eficaz; y por otro, que las personas con discapacidad dejen de ser vistas como meros receptores sin voz ni voto de políticas paternalistas que se tomen respecto de las cuestiones que más les incumben. Este principio se encuentra acogido en la Ley 51/2003, que lo define como

“el principio en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad”.

(artículo 2.e)

Asimismo, en el ámbito internacional la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece la obligación de que los Estados, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad,

“celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”.

(artículo 4.3)

²⁵ Disponible en: <http://www.un.org/issues/m-disabl.asp>

²⁶ Manila Design *Recommendations on Accessible Information and Communications Technologies (ICT)*, Disponible en: www.un.org/esa/socdev/enable/manilarecom.htm
vodafone+espana+museo+maritimo+barcelona+presentan+nuevo+sistema+informacion+comunic

3.3.2.) *Los ajustes razonables*

Los ajustes razonables son definidos en la Ley 51/2003 como

“las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos”
(artículo 7.c)

Puede entenderse, en principio, que los ajustes razonables son aquellas medidas adoptadas a fin de adaptar el entorno, los bienes y los servicios a las específicas necesidades de ciertas personas que, por diferentes causas, se encuentran en una situación especial. Estas medidas tienden a facilitar la participación de dichas personas en igualdad de condiciones que el resto.

En el ámbito del Derecho internacional, los ajustes razonables han sido establecidos como una herramienta ineludible a los fines de garantizar la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad los define en su artículo 2 como

“las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas, que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.
(artículo 2.4)

Pero asimismo, les otorga un papel especial en el ámbito de la no discriminación cuando, en el artículo 3 establece que, por discriminación por motivos de discapacidad se entiende:

“cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Esto incluye todas las formas de discriminación, y, entre ellas, la denegación de ajustes razonables”.

A nivel europeo, la Carta Social Europea (Revisada) del Consejo de Europa (Es-

trasburgo, 3 de mayo de 1996), al abordar la cuestión relativa a las medidas tendientes a favorecer el empleo de personas con discapacidad, reconoce que, a dichos fines, se deben adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades de dichas personas (artículo 15.2); y en el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, fija un objetivo dirigido a erradicar los obstáculos que se oponen a que las personas con discapacidad sean capaces de desempeñar las tareas fundamentales de su puesto de trabajo, apelando a la obligación de realizar ajustes razonables. En este sentido, el artículo 5 de la norma establece que dichos ajustes serán adoptados a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidad. La Directiva define a los ajustes como

“las medidas adecuadas que deben tomar los empresarios, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario”.

(artículo 5)

En línea con lo establecido en el marco del Derecho internacional y europeo, España ha establecido en su legislación la obligación de realizar ajustes, definiendo a los mismos, como se ha mencionado, en la Ley 51/2003. Debe aclararse, no obstante, que la obligación de realizar ajustes razonables a los fines de garantizar la igualdad de las personas con discapacidad en el marco de la legislación española se encuentra, además, en otros instrumentos jurídicos que se aplican en los siguientes ámbitos: empleo y ocupación, telecomunicaciones y sociedad de la información, espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación, transportes, bienes y servicios a disposición del público, y relaciones con las Administraciones públicas²⁷.

Teniendo en cuenta estas definiciones y lo señalado en los apartados anteriores, puede entenderse que los ajustes razonables son unas medidas específicas que tienen como objeto o meta la accesibilidad en casos particulares, pero que se adoptan cuando ésta no es posible desde la previsión del diseño para todos, teniendo en consideración las necesidades específicas de una persona. En este sentido, la acce-

²⁷ Vid. por ejemplo, en la Ley 53/2003, sobre empleo público de personas con discapacidad, y el Real Decreto 2271/2004, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

sibilidad sería la situación a la que se aspira, el diseño para todos, una estrategia a nivel general para alcanzarla, y los ajustes razonables una estrategia a nivel particular, cuando no ha sido posible prever desde el diseño para todos.

La función de los ajustes razonables, sin embargo, no es reemplazar los incumplimientos de las condiciones de accesibilidad. Una cuestión es la obligación de realizar un ajuste razonable, que se considera necesario ante una circunstancia particular (por ejemplo, el colocar una luz azul especial en el escritorio de un empleado o empleada, dada una necesidad visual específica de dicha persona en el entorno de trabajo); y otra diferente son las obligaciones que exige la accesibilidad universal (por ejemplo, que las presentaciones en *power point* de la empresa se hicieran con sistema de audiodescripción), ante cuyo incumplimiento se producirá la sanción correspondiente a la infracción cometida, pudiéndose, así, establecer la obligación de realizar las acciones necesarias para que se produzca la efectiva accesibilidad.

De este modo, la necesidad de realizar ajustes razonables surgirá porque no siempre será posible diseñar y hacer todos los productos o servicios de forma que puedan ser utilizados por todo el mundo. En ciertas ocasiones, habrá personas que no podrán utilizar un producto o un servicio determinado, o que requerirán de una modificación o adaptación especial en el modo de realizar una tarea o de recibir una información. Desde esta perspectiva, los ajustes razonables serán siempre necesarios²⁸.

Ahora bien, conforme a la comprensión que existe en las normas jurídicas de nuestro entorno cultural (también la propia Ley 51/2003) la estimación de la existencia de una “carga desproporcionada” puede servir de excepción a la obligación de realizar ajustes razonables. Determinar si la carga resulta o no proporcionada será, evidentemente, una cuestión a resolver en cada caso concreto. Sin embargo, en el artículo 7 c) de la Ley 51/2003 se establecen ciertos parámetros que deberán ser tenidos en cuenta a los fines de la determinación de la obligación:

“los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o de cualquier otra ayuda. A este fin, las Administraciones pú-

²⁸ A modo de ejemplo, el contenido de este derecho o de esta obligación en el ámbito laboral podría ser alguno de los siguientes: asignar alguna de las obligaciones de la persona con discapacidad a otra persona; transferirle para ocupar un puesto vacante; modificarle su horario de trabajo; asignarle un sitio de trabajo diferente; permitirle ausentarse durante sus horas de rehabilitación, exámenes o tratamiento; proporcionarle, u ordenar que se le proporcione, capacitación; adquirir o modificar el equipamiento; modificar instrucciones o manuales de consulta; modificar los procedimientos de evaluación o valoración; proporcionarle supervisión; asignarle un ayudante en el trabajo; etc.

blicas competentes podrán establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a sufragar los costes derivados de la obligación de realizar ajustes razonables”²⁹.

Esto último parece más que necesario, dado que, evidentemente, la realización de un ajuste razonable puede suponer para el sujeto obligado –con mayor razón si es de carácter privado– un costo importante. Para ello las políticas y la legislación sobre accesibilidad deben contemplar medios para compensar los gastos que puede conllevar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad.

Ahora bien, una vez dilucidada la cuestión de la carga, y en el caso de encontrarnos ante la existencia de una obligación de realizar ajustes razonables, el incumplimiento de dicha obligación nos enfrenta ante un caso de discriminación, del mismo modo que si nos encontrásemos ante un caso de incumplimiento de las exigencias de accesibilidad. Así lo establece la Ley 51/2003 al considerar que:

“se entenderá que se vulnera el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad cuando se produzcan (...) incumplimientos de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables”.

(artículo 4)

Y en la misma línea, como se ha mencionado, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad entiende que se considerará discriminación por motivo de discapacidad la denegación de realizar ajustes razonables (artículo 2.3).

3.4.– LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

Es conveniente, a esta altura, preguntarse por la configuración jurídica de la accesibilidad universal. ¿Es la accesibilidad universal un principio? ¿Es parte del contenido esencial de los derechos? ¿Es un derecho autónomo? En caso de que lo sea, ¿qué tipo de derecho? La respuesta a estos interrogantes supera el objeto de este trabajo³⁰, pero nos interesa en este punto presentar una serie de reflexiones, que defienden la conexión de la accesibilidad con el establecimiento de condiciones de ejercicio de los derechos humanos.

²⁹ En este último punto la Ley 51/2003 ha observado lo exigido por el artículo 5 de la Directiva 2000/78.

³⁰ Se ha abordado esta cuestión con mayor detenimiento en: *Sobre la accesibilidad universal en el Derecho...*, cit. En este apartado se sigue la postura allí sostenida. Asimismo, se ha desarrollado el mismo punto de vista Asís Roig, R. de y Palacios, A., *Derechos Humanos y situaciones de dependencia*, Dykinson, Madrid, 2007.

Previamente, no obstante, merece una breve reflexión la accesibilidad universal en el ámbito de los principios. Aproximarnos a la idea de accesibilidad universal nos conduce hacia una nueva forma de interpretar o de abordar el principio de la igualdad en el contexto de ciertos colectivos. Es decir, si bien el principio de la accesibilidad universal ha estado siempre implícito en el principio de igualdad, en la actualidad se ha erigido como la estrategia más idónea para garantizar la igualdad y la no-discriminación de ciertos colectivos, entre ellos, claramente, el de personas con discapacidad. Ello sin perjuicio de que el principio de la accesibilidad no sólo debe considerarse implícito en el de la igualdad, sino también en otra serie de principios, que se encuentran reconocidos expresamente en el ámbito de la discapacidad, y que tienden a garantizar el ejercicio de derechos. Entre dichos principios se destaca la normalización de la sociedad y la transversalidad de las políticas en la materia. Ello se encuentra reconocido a nivel normativo en la Ley 51/2003, donde se reconoce claramente tanto a la accesibilidad y a la no-discriminación como principios básicos rectores de la Ley por un lado, y a la normalización, la accesibilidad, el diseño para todos y la transversalidad como principios inspiradores, entre otras consideraciones (artículo 2).

La configuración de la accesibilidad como un principio jurídico cobra gran importancia en materia de desarrollo normativo y en materia de interpretación. En relación con lo primero, al servir tanto de guía como de límites de las opciones normativas de desarrollo de cualquier materia que afecte a este principio. En relación con lo segundo, al servir igualmente de referente en la atribución de significado de las normas o en la superación de lagunas o de indeterminaciones normativas.

Ahora bien, como hemos mencionado, en el contexto de este trabajo nos interesa señalar principalmente otras dimensiones de la accesibilidad universal, y entre ellas el papel de la accesibilidad dentro de la protección jurídica de demandas, intereses, pretensiones o necesidades de las personas. Para ello, es posible diferenciar cuatro proyecciones de la accesibilidad en este ámbito, aclarándose que no son en ningún caso incompatibles, sino más bien complementarias. Por un lado, es posible considerar a la accesibilidad universal como parte del contenido esencial de los derechos fundamentales. Por otro, la accesibilidad universal puede ser entendida como parte del contenido específico del derecho a no ser discriminado. Asimismo, la accesibilidad universal puede ser caracterizada como un derecho autónomo.

3.4.1.– La accesibilidad universal como parte del contenido esencial de los derechos fundamentales

La primera dimensión que nos interesa destacar es la que se relaciona con la accesibilidad como parte del contenido esencial de los derechos fundamentales.

Como hemos mencionado, en el ámbito del Derecho español la accesibilidad es definida por la Ley 51/2003 como un conjunto de condiciones que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas. Desde esta perspectiva, la accesibilidad se presenta como una condición ineludible para el ejercicio de los derechos fundamentales, lo que permitiría considerarla como un rasgo de su contenido esencial.

Como es sabido, el artículo 53.1 de la Constitución se refiere al contenido esencial de los derechos como límite que todo desarrollo normativo de éstos debe respetar. En este sentido, se ha considerado que todo derecho fundamental posee una serie de rasgos que lo identifican y cuya falta originaría la desaparición del derecho (STC 5/1981). Como ha destacado el Tribunal Constitucional, “constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito” (STC 11/1981 de 8 de abril, 37/1987 de 26 de marzo o 204/2004 de 18 de noviembre). En este sentido, en la medida en que cabe considerar a la accesibilidad como un requisito ineludible para la realización efectiva de los derechos, ésta formará parte, sin duda, de su contenido esencial.

Un ejemplo de este modo de concebir la accesibilidad es adoptada en la Observación General Nro. 14 del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que desarrolla interpretativamente el contenido del artículo 12 del Pacto sobre “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”³¹. Así, la Observación establece que:

“12. El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados (...)

b.– Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i.– No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

ii.– Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas.

³¹ Observación General Nro. 14, Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 11/08/2000. E/C.12/2000/.

nicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

- iii.– Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.*
- iv.– Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad”.*

De este modo, si bien el concepto de accesibilidad desarrollado puede resultar limitado en algunos aspectos (en cuanto a los ámbitos que cubre, sobre todo), es interesante observar de qué modo la Observación General mencionada analiza el contenido esencial del derecho (en este caso el derecho a la salud) y considera que la accesibilidad (desde diferentes facetas) es parte de dicho derecho.

3.4.2.– La accesibilidad universal como contenido del derecho a la no discriminación

La segunda dimensión que nos interesa destacar es la que se relaciona con la accesibilidad como parte del contenido específico del derecho a la no discriminación. Somos conscientes de que, probablemente, a la hora de abordar el legislador español el derecho a la igualdad en el artículo 14 de la Constitución, no se haya tenido en cuenta la cuestión de la accesibilidad universal como parte de ese derecho. Ello es la consecuencia de razones históricas, dado que en el momento en el que se elaboró este artículo imperaba un modelo médico respecto de las causas que dan origen a la discapacidad. Por tanto, las desventajas que sufrían las personas con discapacidad no se entendían como consecuen-

cia del entorno social, sino como el resultado de sus limitaciones personales. Sin embargo, no cabe duda de que la intención general expresada en el artículo fue que todos los españoles y las españolas gozaran de sus derechos sin discriminación alguna.

De este modo, teniendo presente la evolución que ha supuesto el modelo social de discapacidad en lo que respecta a destacar las barreras sociales, y considerando que las causas de discriminación son abiertas, diversas, y variables, cabría entender que la falta de accesibilidad es una causa de discriminación en la actualidad.

Esta línea de pensamiento permitiría, por ejemplo, entender que una persona sorda que accede al servicio de salud y tiene problemas para comunicarse con los profesionales de la salud por ausencia de servicio de intérprete de lengua de signos, estaría siendo discriminada en la recepción de dicho servicio. Esta ha sido la postura asumida por la Corte Suprema de Canadá, a través de una sentencia en donde se sostuvo que la falta de accesibilidad en el ejercicio de un derecho (en este caso de intérpretes de lengua de signos para el ejercicio del derecho a la salud) implicaba la violación del derecho a la igualdad³².

En el Derecho español, esta perspectiva es reforzada por la Ley 51/2003 a través de lo establecido en sus artículos 4, 7 y 10. Es de destacar la forma en que el artículo 7 regula el contenido de las medidas contra la discriminación que prevé la Ley, disponiendo que

“las medidas contra la discriminación podrán consistir en prohibición de conductas discriminatorias (...), exigencias de accesibilidad y exigencias de eliminación de obstáculos y de realizar ajustes razonables”.

A estos efectos, la norma entiende por exigencias de accesibilidad

“los requisitos que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas, con arreglo a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todos”.

(artículo 7.b)

³² Eldridge v. British Columbia (Attorney General), 151 Dominion Law Reports (D.L.R). (4th) 577, 616 (1997). La acción se inició contra la provincia de Columbia Británica, por tres personas sordas, quienes fueron atendidas en un hospital público y que -por carecer de intérprete- no lograron comunicarse de manera satisfactoria con sus respectivos médicos. Robin Eldridge tuvo grandes dificultades para comunicarse con su médico, y los codemandantes -John y Linda Warren- se vieron sometidos a la experiencia de un parto prematuro de mellizos sin poder comprender las instrucciones de médicos y enfermeras. La acción se basó en la Sección 15 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, alegándose que la legislación hospitalaria de la provincia resultaba discriminatoria contra las personas sordas, al no disponer de un servicio de intérpretes de lengua de signos para los casos en que la comunicación constituyera un componente necesario e inherente de la prestación del servicio médico. La Corte Suprema al abordar el caso consideró que la Provincia de British Columbia había violado la sección 15 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades al no asegurar ni garantizar la “igualdad de beneficios de la ley” a las personas con discapacidad.

Es decir que la Ley, desde diversos enfoques, reitera que la accesibilidad universal implica igualdad de oportunidades. Y que la falta de accesibilidad universal es una discriminación que vulnera el derecho a la igualdad de oportunidades³³.

Las reflexiones anteriores nos conducen a importantes consecuencias en lo que atañe a su garantía y protección jurídica. Recordemos que el artículo 14 de la Constitución prohíbe la discriminación por una serie de motivos entre los que hay que entender incluidas a las personas con discapacidad; y que el artículo 14 y los derechos contenidos en la Sección primera del Capítulo segundo se encuentra protegido por la garantía especial otorgada por el artículo 53.2, que establece que “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”.

En este sentido, cabría argumentar que la falta de accesibilidad es una discriminación que otorga la legitimación para interponer un recurso por vía preferente y sumaria y, en su caso, de amparo, *per se*, al violarse el derecho de igualdad en relación con cualquier derecho. Por tanto, si una persona con discapacidad viera restringido, limitado o impedido el goce o ejercicio de cualquier derecho en igualdad de condiciones con el resto de ciudadanos, en razón de su discapacidad –por falta de accesibilidad–, podría acudir a los tribunales a través de dicha garantía. Es decir, por violación del derecho a la igualdad. Obviamente, esta consideración requiere la acreditación de un trato discriminatorio. Es decir, que no solamente se debe demostrar que ha habido una restricción, limitación o impedimento en el goce o ejercicio de un derecho, sino que también se debe demostrar que tal restricción, limitación o impedimento se produjo por vulneración del derecho a la igualdad.

³³ La primera norma que receptó la accesibilidad como causa de discriminación en este sentido fue la Sección 508 de la Ley de Rehabilitación para las personas con discapacidad norteamericana, convirtiendo en ilegal que cualquier organismo federal, universidad pública, contratista federal o cualquier otra institución o actividad que recibiera fondos públicos discriminara contra cualquiera solo en razón de su discapacidad. En el mismo sentido, la Ley belga de No Discriminación, de 12 de diciembre de 2002, asume igual perspectiva frente a la discriminación indirecta, y establece que la falta de ajustes razonables deviene en la vulneración del principio de igualdad de oportunidades. La Ley inglesa de Discriminación por Discapacidad, de 1995 adopta un enfoque diferente, al no asumir expresamente en la ley un tratamiento de la igualdad, pero considera discriminación la ausencia de accesibilidad y la falta de adopción de ajustes razonables. Palacios, A., “El derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables”, en la obra *Los derechos de las personas con discapacidad...*, cit.

3.4.3.– La accesibilidad universal como derecho autónomo

La tercera dimensión jurídica de la accesibilidad universal que nos interesa destacar, tomando como referencia su significado y la normativa española, consiste en la consideración de la accesibilidad universal como un derecho autónomo³⁴. Ello significa preguntarse si, con independencia de que la accesibilidad universal encuentre su fundamento en el derecho a la igualdad o sea parte del contenido esencial de los derechos, técnicamente, es posible hablar de un “derecho a la accesibilidad”.

Hasta aquí hemos dicho que la violación de un derecho de una persona con discapacidad se verifica cuando ha habido un trato discriminatorio en un caso concreto. Por lo que llevado dicho caso ante una autoridad judicial le corresponderá a esta última determinar si hubo, o no, violación del principio igualdad (entendido como una desventaja particular a una persona respecto de otras por razón de su situación de dependencia).

¿Pero qué sucede cuando la determinación de la discriminación se produce de antemano, por medio de la norma? En este sentido, la Ley 51/2003 habla de “condiciones básicas de accesibilidad y no-discriminación” que disponen para cada ámbito o área, medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones, y para compensar desventajas o dificultades, entre las que se encuentran las “exigencias de accesibilidad” de los edificios y entornos, de los instrumentos, equipos y tecnologías, y de los bienes y productos utilizados en el sector o área (artículo 10). Por ello, podría afirmarse que, en la medida en que la legislación –estatal o autonómica, según corresponda–, recoja de modo expreso las “exigencias de accesibilidad” nos encontraremos ante “derechos autónomos a la accesibilidad”.

En dicho caso, nos encontraremos frente a un derecho subjetivo a la accesibilidad. Este razonamiento parece no presentar problemas, al menos en aquellos casos en que las exigencias de accesibilidad se encuentren recogidas expresamente en una norma.

³⁴ El artículo 4 Ley 51/2003 califica el incumplimiento de las exigencias de accesibilidad como una vulneración del “derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad”. Por tanto, si cabe aducir la lesión de un derecho en caso en que no se respeten las exigencias de accesibilidad, es que la accesibilidad en sí misma viene a ser configurada como uno de los contenidos de dicho derecho. Lo anterior resulta corroborado porque el artículo 18 de la misma norma ofrece mecanismos específicos de protección para el caso en que se incumplan las exigencias de accesibilidad (en realidad dicho precepto se refiere a la vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, pero según el artículo 4 se produce tal vulneración toda vez que se incumplen las exigencias de accesibilidad). En particular, no sólo se dispone que deberán adoptarse las medidas necesarias para poner fin a la violación del derecho y a prevenir violaciones ulteriores, sino que se consagra expresamente la posibilidad de solicitar una indemnización por los daños causados (artículo 18,2) (se presume además la existencia del daño moral “la indemnización por daño moral procederá aun cuando no existan perjuicios de carácter económico...).

4.- DERECHOS DE COMUNICACIÓN

La Ley 51/2003 no reconoce expresamente como un ámbito de actuación el de los medios audiovisuales de comunicación. Como mostraremos en el apartado 6 del presente trabajo, este texto hace referencia a las telecomunicaciones y a la sociedad de la información, por un lado; y a los bienes y servicios a disposición del público, por otro. Por su parte, la Ley 27/2007, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas identifica, por un lado, bienes y servicios a disposición del público y, por otro, medios de comunicación social, telecomunicaciones y sociedad de la información como áreas de aplicación, entre otras (artículo 6.5).

En el siguiente apartado, tendremos ocasión de delimitar el ámbito al que se refiere este estudio; en este momento, el objetivo es mostrar el papel que desempeña la comunicación en el ejercicio de los derechos fundamentales. En este sentido, hay que destacar cómo muchos de los derechos requieren del lenguaje como medio de articulación y, por tanto, presuponen la posibilidad de comunicación. De este modo, limitar, restringir o impedir el ejercicio de la comunicación por falta de accesibilidad implica limitar, restringir o impedir el ejercicio en cadena de la totalidad del resto de los derechos que requieren del lenguaje como medio de articulación (entre muchos otros, el derecho a la educación, el derecho a la defensa en juicio, el derecho de acceso a la cultura, el derecho a protección de la salud, el derecho al trabajo, los derechos políticos y un largo etcétera). No parece posible referirse a la inclusión o a la participación, si no colocamos dentro de dichos conceptos la posibilidad de comunicación.

Por otro lado, el enorme poder que han adquirido los medios de comunicación gracias a las nuevas tecnologías, la alianza entre éstos y los poderes económicos y políticos, la facilidad con que se mezclan los distintos tipos de comunicación y la instrumentalización de las estrategias de comunicación al servicio de los intereses de las instituciones, impone –y, al tiempo, dificulta– el establecimiento de límites a este tipo de actividad. Podemos decir que se desencadenan nuevos peligros para la dignidad.

Pero, al mismo tiempo, los medios de comunicación son una herramienta adecuada para el ejercicio de derechos que se perfecciona gracias a las nuevas tecnologías. Efectivamente, las libertades de expresión e información, el derecho de acceso a la cultura y el derecho a la educación, entre otros, pueden beneficiarse de los nuevos instrumentos técnicos al servicio de la comunicación.

Esta circunstancia tiene un gran interés en el contexto del presente trabajo, dado que la fractura entre aquellos que tienen la posibilidad de acceder a los medios y aquellos que –por razones geopolíticas, económicas o de cualquier otro tipo (por ejemplo, por razón de discapacidad)– quedan fuera de la ‘aldea global’, constituye un rasgo de la llamada ‘globalización’. La implementación de servicios de accesibilidad orientados a disminuir la brecha producida, constituye una exigencia de igualdad.

Esta fractura, en el contexto internacional, ha provocado el surgimiento de la demanda del derecho a la comunicación como un nuevo derecho fundamental o, en todo caso, la reivindicación de los derechos a la comunicación como un conglomerado de exigencias con las que se trata, por un lado, de poner límites a los poderes generados en torno al control de la comunicación y, por otro, extender los beneficios que las nuevas tecnologías deparan. Estos derechos “van más allá de la mera libertad de opinión y expresión, e incluyen áreas como la gobernanza democrática de los medios de comunicación, la participación en la propia cultura, los derechos lingüísticos, el derecho a disfrutar de los productos de la creatividad humana, a la educación, a la privacidad, a la reunión pacífica y a la autodeterminación. Estas son cuestiones de inclusión y exclusión, de calidad y accesibilidad. Para decirlo brevemente, son cuestiones de dignidad humana”³⁵.

Esta argumentación debe llevarnos a defender el derecho de comunicación o los derechos a las comunicaciones como derechos fundamentales y, en la misma medida, a partir de los argumentos presentados en el apartado 3.4.1 del presente trabajo, la accesibilidad formaría parte de su contenido esencial. El derecho a la comunicación está integrado por una serie de rasgos, una serie de elementos esenciales sin los cuales la propia comunicación no existe. Y uno de dichos rasgos es la accesibilidad, entendida en este caso como la posibilidad real de recibir información por un lado, como asimismo la posibilidad real de tener acceso a los medios técnicos para hacer llegar información, por otro.

Por tanto, y en primer lugar, cuando los poderes públicos no ponen a disposición de los titulares de derechos aquellos servicios de accesibilidad compatibles con el estado de la técnica en cada uno de los ámbitos en los que estos derechos se ejercen, están vulnerando los derechos afectados. Además, en la medida en que los

³⁵ Manual para la evaluación de los derechos a la comunicación, septiembre 2005, Campaña CRIS, p 16, consultado en <http://www.crisinfo.org/pdf/ggpes.pdf> 27/9/2007

derechos fundamentales contienen también límites de carácter positivo, es obligación de los poderes públicos incentivar la investigación desde el diseño para todos.

En tercer lugar conviene tener en cuenta que la obligación de ofrecer servicios de accesibilidad recaerá sobre los privados en las mismas condiciones en que podemos considerar que los derechos fundamentales han de hacerse valer en las relaciones entre éstos. Esto ocurre siempre que los bienes que se trata de proteger a través de los derechos sólo resultan eficazmente garantizados si se impide su vulneración por los particulares, además de cuando el derecho haya surgido precisamente en el contexto de relaciones privadas y, lo que tiene especial interés en el ámbito de la comunicación, cuando nos encontramos ante derechos que han ampliado su eficacia por el surgimiento de nuevos poderes (un ejemplo claro lo constituye la libertad de expresión en relación con el surgimiento de “monopolios de la información”).

Por último, y dado que, como se viene reiterando, nos encontramos ante un derecho fundamental, corresponde a los poderes públicos controlar que los agentes no públicos sobre los que puedan recaer la responsabilidad sobre adopción de medidas de accesibilidad no eludan sus obligaciones al respecto.

A nivel mundial, el debate sobre los medios de comunicación comenzó a mediados de los 70, auspiciado por la UNESCO. En 1981, el informe MacBride, fruto de la comisión internacional que desde 1980 presidía Sean MacBride, propone la construcción de un derecho a comunicar desde la eliminación de los obstáculos que impidan el intercambio libre de ideas y desde la diversidad que permita la posibilidad de elegir. En relación con este último aspecto, además, recomienda lo siguiente: “la construcción de infraestructuras y la adopción de técnicas concretas deberían adaptarse cuidadosamente a la necesidad de proporcionar a un público más amplio unas informaciones más abundantes, procedentes de fuentes muy diversas”. Además, “se debe dedicar especial atención a las necesidades de las mujeres en materia de comunicación. Se les debe conceder la igualdad de acceso a los medios de comunicación y la garantía de que su imagen no quedará deformada por los órganos de información o por la publicidad”.

Finalmente, recomienda “tener también presentes los problemas de los niños y los jóvenes, de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, de los habitantes de regiones remotas, de las personas de edad avanzada, y de las personas con discapacidad. Estas fracciones importantes y vulnerables de la sociedad tienen sus necesidades propias en materia de información”³⁶.

³⁶ *Many Voices, one world*, Report of the International Commission for the study of communications problems, p. 267, recomendaciones 59, 60 y 61.

Consultado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066eb.pdf>, 27 de septiembre de 2007.

Conviene tener en cuenta que el informe es de 1980. Estos movimientos continúan en el ámbito internacional sin que todavía hayan conseguido materializarse en ningún instrumento normativo.

Por el momento, las reivindicaciones en el Derecho español han de vincularse al ejercicio de otros derechos y, de modo muy fundamental, a la prohibición de discriminación constitucionalmente incorporada en el artículo 14 de la Constitución española y al llamamiento que el 9.2 de la Constitución hace al poder público para que promueva “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”; para que remueva “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”; y para que facilite “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, aspecto, este último, que teniendo en cuenta el panorama descrito, resulta irrealizable sin que se pongan a disposición de la participación de todos los avances conseguidos gracias a las nuevas tecnologías.

Pasamos, en lo sucesivo, a mostrar las referencias legales que permiten justificar la accesibilidad en los medios de comunicación audiovisual como condición de ejercicio de los derechos fundamentales tal y como han sido acogidos por el modelo constitucional español.

Es sabido que el artículo 10.2 de la Constitución establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Pues bien, la Declaración Universal citada, fechada en 1948, incorpora un artículo 19 en el que proclama la libertad de opinión y de expresión que comprende el derecho de “no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. No es necesario insistir en la importancia que para la investigación, recepción y difusión de informaciones y opiniones revierte, en la actualidad, la posibilidad de acceder a las nuevas tecnologías.

Por otro lado, resulta especialmente relevante el artículo 27 de la Declaración, referido al derecho de toda persona a “tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”. Desde este punto de vista, las reivindicaciones de accesibilidad a las que se refiere el presente trabajo constituyen una condición para el ejercicio de los derechos culturales enumerados en el artículo 27, pero también formarían parte del derecho de toda persona a ‘participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten’.

Los Pactos Internacionales de 1966, sobre Derechos, civiles y políticos y sobre Derechos sociales, económicos y culturales incorporan, con distinto grado de vin-

culatoriedad, los derechos referidos a la libertad de opinión, expresión e información (artículo 19 del *Pacto Internacional de Derecho individuales, civiles y políticos*) y a participar en la vida cultural, así como a disfrutar de los beneficios de la ciencia (artículo 15 del *Pacto internacional de Derechos sociales, económicos y culturales*).

La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (vigente y ahora parte del ordenamiento jurídico español) requiere, en su artículo 9, que los Estados promuevan el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías de la información y a las comunicaciones, incluida internet.

En el ámbito del Consejo de Europa el *Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales* (1950) incorpora a su artículo 10 la libertad de expresión que también se concibe como libertad de opinión y libertad de recibir y comunicar informaciones o ideas. En este caso, se prevé expresamente la posibilidad de que los Estados “sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión, a un régimen de autorización previa”.

Como complemento de lo anterior, el *Convenio*, que fue ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, insiste en que “el ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

De este último párrafo, interesa especialmente subrayar cómo la libertad de empresa, en el marco de los derechos de la comunicación, se ve limitada, entre otras razones, por la protección de los derechos ajenos. Y es que la historia del Derecho Moderno puede leerse en clave de limitación del poder para la defensa de la dignidad humana. En el ámbito político, los instrumentos que se han articulado son los principios del Estado de Derecho y los derechos fundamentales. En la actualidad, adquiere fuerza la reflexión sobre la necesidad de desarrollar fórmulas que limiten otros poderes sociales que pueden resultar tan peligrosos para la dignidad como el político.

Con lo anterior, y como veremos a continuación, conviene tener en cuenta que en el constitucionalismo español la actividad de comunicación está amparada, al menos, por dos derechos fundamentales: la libertad de expresión y de información, que tienen un carácter preferente frente a otros derechos con los que pueden entrar en colisión. Esta posición preferente la justifica el Tribunal Constitucional español “en la función que éstas tienen de garantía de una opinión pública libre in-

dispensable para la efectiva realización del pluralismo político, solamente puede ser protegido cuando las libertades se ejerciten en conexión con asuntos que son de interés general por las personas que en ellos intervienen y por las materias a que se refieren y contribuyan, en consecuencia, a la formación de la opinión pública, alcanzando entonces su máximo nivel de eficacia justificadora frente al derecho al honor, el cual se debilita, proporcionalmente, como límite externo de las libertades de expresión e información, en cuanto sus titulares son personas públicas, ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública, obligadas por ello a soportar un cierto riesgo de que sus derechos subjetivos de la personalidad resulten afectados por opiniones o informaciones de interés general, pues así lo requieren el pluralismo político, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe sociedad democrática” (STC 107/88, fundamento jurídico segundo).

En definitiva, tanto por la posibilidad de causar daños, cuanto por su función social, la comunicación es una actividad en relación con la cual se justifica el establecimiento de límites a la autonomía derivados de la necesidad de hacer efectivos los derechos fundamentales.

Finalmente, las libertades de expresión e información se incorporan en el artículo 20 de la Constitución, que reconoce también los derechos de “producción y creación literaria, artística, científica y técnica”.

El artículo 20.3 de la Constitución introduce la potestad reguladora del Poder público que estará orientada a “garantizar el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”. Este último aspecto se desarrolla en el *Anteproyecto de Ley General Audiovisual*, en un sentido que aquí resulta especialmente interesante, mediante el establecimiento de “obligaciones precisas a los operadores nacionales de televisión para hacer posible el acceso a la programación televisiva de las personas con discapacidades mediante el subtítulo para personas sordas, lenguaje de signos y audiodescripción para ciegos”. Tendremos ocasión de referirnos con mayor profundidad a este documento en otro apartado del estudio, nos interesa ahora mostrar como nos encontramos ante un supuesto en el que el establecimiento de obligaciones para particulares se justifica en la necesidad de hacer accesibles los contenidos televisivos, lo cual, a su vez, viene requerido por la efectividad de los derechos implicados (relacionados con las libertades de información, de expresión, así como con el derecho a la cultura y, en la medida en que la televisión sirva para ello, el derecho a la educación, y el deber de fomento de la educación sanitaria, la educación física y una adecuada utilización del ocio).

Es el artículo 44 el que establece en la Constitución española la obligación de los poderes públicos de tutelar el acceso a la cultura, que se considera un derecho

de todos. En el artículo 43.3 se establece que los poderes públicos fomentarán “la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio”. El artículo 49 de la Constitución, además, señala expresamente la obligación de los poderes públicos de amparar a las personas con discapacidad para el disfrute de los derechos fundamentales.

La incorporación de garantías de accesibilidad en el ámbito de la comunicación se reclama como una exigencia de derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Sin embargo, el establecimiento de límites y condicionantes a la actividad privada en este ámbito está resultando difícil porque se enfrenta, por un lado, a la libertad de empresa, por otro, a los derechos de comunicación que amparan la actividad de los agentes.

En buena medida, se están fomentando el autocontrol y se están respaldando ciertas iniciativas privadas. Hasta qué punto esto resulta suficiente es una cuestión que abordaremos en los apartados sucesivos.

Mención aparte merece la justificación de la accesibilidad a los materiales audiovisuales en educación. En este caso nos encontramos ante un derecho reconocido con carácter autónomo –tanto a nivel internacional, cuanto estatal–, en relación con el cual la implantación de las nuevas tecnologías de información y comunicación supone nuevas posibilidades para la inclusión de las personas con discapacidad. Además, en el sistema educativo español, se introduce el principio de “la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad” (artículo 1.b, Ley Orgánica 2/2006 de Educación); desde esta perspectiva, el recurso a las tecnologías como instrumento al servicio de la igualdad de oportunidades pasa a formar parte del derecho a la educación. Por otro lado, en un contexto de implantación generalizada de las nuevas tecnologías en el ámbito educativo, la falta de previsión de servicios de accesibilidad supone introducir un nuevo factor de desigualdad.

5.- DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL ÁMBITO DE ESTUDIO

El ámbito de estudio al que se refiere este trabajo es el de los medios audiovisuales de comunicación. Nuestro objetivo es examinar y sistematizar las medidas de accesibilidad a los medios de comunicación que utilizan imágenes y sonido, como instrumentos que hacen posible el ejercicio de los derechos que, de acuerdo con lo expresado anteriormente en el apartado 4, se encuentran implicados.

En los inicios de la investigación, el punto de interés lo constituyó el ‘sector de la comunicación audiovisual’, sin embargo, en el Derecho español tanto el sector audiovisual, cuanto el sector de la comunicación constituyen ámbitos normativos diferenciados que por un lado sobrepasarían y por otro limitarían el objeto de estudio.

Efectivamente –a la vista de la reforma normativa que se anuncia–, el sector audiovisual está llamado a comprender, únicamente, la difusión de radio y televisión. Existirían, por tanto, escenarios pertinentes desde el punto de vista del objetivo de la investigación, que quedarían normativamente excluidos del estudio (tal sería el caso, por poner un ejemplo, del cine o del teatro no televisados).

Por otro lado, como habrá ocasión de comprobar en el apartado 6 del presente trabajo, el sector de las telecomunicaciones o de las comunicaciones electrónicas, tiene en las normas españolas un sentido muy preciso en relación con el cual existen actividades que no interesan de un modo directo para nuestro tema (como son las comunicaciones interpersonales) y del que, por otro lado, también quedan fuera actividades que, como tendremos ocasión de justificar, resultan relevantes.

En definitiva, optamos por la denominación medios audiovisuales de comunicación y no sector audiovisual, para insistir en que el interés recae sobre el contenido del mensaje y no tanto sobre la tecnología empleada para difundirlo –somos conscientes, sin embargo, de que la habilitación de servicios de accesibilidad depende, en buena medida, de la tecnología disponible–.

Además, la regulación de los escenarios que consideraremos comprendidos en este ámbito se produce a través de instrumentos normativos e incluso en ámbitos competenciales diversos, por lo que hemos optado por una delimitación desde el lenguaje natural.

Con estos presupuestos, conviene recordar la definición del Diccionario de la Real Academia Española, en el que se hace corresponder audiovisual con “adj. Que se refiere conjuntamente al oído y a la vista, o los emplea a la vez. Se dice especialmente de métodos didácticos que se valen de grabaciones acústicas acompañadas de imágenes ópticas”.

A los efectos de este estudio interesa prestar atención a las actividades de comunicación que permiten el acceso a la información, a las opiniones, a la educación, al ocio y a la cultura. Entendemos que se trata de derechos fundamentales que deben garantizarse en condiciones de igualdad a todos sus titulares por mandato del artículo 14 de la Constitución. De acuerdo con el planteamiento expresado en el apartado 4, nos interesan aquellas actividades en relación con las cuales la no implementación de servicios de accesibilidad impide el ejercicio de derechos a las personas con discapacidad.

En este sentido, resulta de interés la Ley 6/1999 del audiovisual de Galicia, que regula cine, video y en general ‘a contenidos audiovisuales cualquiera que sea la tecnología que se utilice para su difusión’ en el territorio de Galicia, entiende por sector audiovisual “el conjunto de actividades que utilizan como cauce de desarrollo y transmisión del mensaje los medios auditivos y visuales” (artículo 1.5). La Ley extiende los principios generales de la actividad audiovisual a la radio y la televisión, pese a que la Compañía de Radio-Televisión de Galicia se rige por sus propias normas, y a la actividad del Centro Gallego de las Artes de la Imagen. Además, menciona expresamente el sector de las telecomunicaciones como un ámbito normativo separado. Entendemos que la mención expresa se produce porque la no inclusión en el ámbito de aplicación no supone su extracción de la definición de lo audiovisual.

Consideramos que la fragmentación normativa del ámbito que aquí se define como audiovisual no obedece a razones materiales, sino que más bien se debe a la distribución de competencias establecida en el territorio español, a cuestiones relacionadas con la convergencia europea y a motivos que guardan relación con las peculiaridades económicas de las distintas industrias en este contexto. Especialmente, si tenemos en cuenta que, en todo caso, y sea cual sea la institución competente para la regulación, la previsión de garantías de accesibilidad constituye una condición para el acceso de las personas con discapacidad a los contenidos audiovisuales.

Partimos, pues, del concepto de la Ley gallega, aunque habría que añadir el calificativo de públicas, o dirigidas al público, dado que en este momento no nos ocuparemos de las garantías de accesibilidad referidas a los procesos privados de comunicación.

Sería conveniente, además, reiterar que el ámbito se delimita ‘con independencia del soporte utilizado para dicha transmisión’, mención ésta que sí se refleja en la propia definición la Ley valenciana 1/2006, del sector audiovisual, cuyo ar-

título 1.1 entiende “por sector audiovisual el conjunto de actividades que utilizan como cauce de desarrollo y transmisión del mensaje los medios auditivos y visuales con independencia del soporte tecnológico empleado en dicha transmisión”. En esta ocasión, existen previsiones sobre obras cinematográficas y audiovisuales, así como sobre radio y televisión. El régimen del sector de las telecomunicaciones es, de nuevo, diferente, porque también la distribución de competencias sobre esta materia es, como tendremos ocasión de comprobar, diferente en nuestro Estado.

En definitiva, el estudio se referirá ‘a la accesibilidad universal en relación con el *conjunto de actividades de comunicación dirigidas al público que utilizan como cauce de desarrollo y transmisión del mensaje los medios auditivos y visuales y con independencia del soporte tecnológico empleado en dicha transmisión*’.

Los servicios de accesibilidad, teniendo en cuenta que se trata de medios auditivos y visuales y de contextos de comunicación dirigida al público en los que se suele contar con un material ya grabado, guardan relación, principalmente, con el subtítulo y la audiodescripción. En alguno de los escenarios, además, tendría sentido incorporar la lengua de signos (por ejemplo, en el teatro o en relación con determinados programas de televisión).

Para organizar el material jurídico desde este punto de vista, hemos identificado siete escenarios, en atención a las especiales características técnicas de cada uno de ellos desde el punto de vista de la accesibilidad: televisión, DVD, salas de exhibición de cine, materiales audiovisuales en Web, actos culturales, materiales audiovisuales en educación y nuevas tecnologías de la comunicación.

La televisión se entiende en un sentido amplio, de acuerdo con las orientaciones actuales de la política de la Unión Europea. Es indiferente la titularidad, la tecnología y el medio de transmisión.

Prestaremos atención a la accesibilidad a los DVD, considerando tanto el subtítulo y la audiodescripción como la accesibilidad a los contenidos mediante audionavegación para así asegurar a las personas con discapacidad visual el acceso al material propiamente dicho. El DVD constituye más bien un soporte que puede incorporar contenidos contemplados como tales en otros de los escenarios identificados (cine o materiales audiovisuales para educación, por ejemplo), sin embargo, hemos optado por considerarlo como un escenario autónomo, por dos razones, en primer lugar porque el Plan Nacional de Accesibilidad lo contempla como un ámbito de actuación diferenciado de televisión, cine y vídeo, y, por otro, porque, a diferencia de lo que ocurre con otros escenarios, como la televisión, en los que la regulación pública es muy intensa, nos encontramos ante un ámbito en el que se han desarrollado con fluidez las reglamentaciones técnicas.

En relación con la accesibilidad a las salas de exhibición de cine, veremos cómo, a diferencia de lo que ocurre con la cinematografía, las normas españolas

relativas al escenario en cuestión se encuentran en su mayoría en la regulación sobre discapacidad o sobre la regulación de espectáculos públicos.

En cuanto a la accesibilidad a los materiales audiovisuales en Web, se considerará desde las directrices WAI de accesibilidad al contenido Web de W3C. Aunque se pueden aplicar los servicios de accesibilidad comunes para la comunicación audiovisual, en el caso del acceso a Internet éstos resultan más necesarios en el medio tanto como en los contenidos, ya que la interactividad es mucho mayor que en cualquier otro ámbito de la comunicación audiovisual y la complejidad de los receptores-emisores (los ordenadores personales) resulta mucho mayor.

En relación con la accesibilidad a los actos culturales mediante subtítulo y audiodescripción en teatro, óperas, eventos en directo, etc. y a las aplicaciones audiovisuales en exposiciones, museos, etc., la cuestión fundamental es que se trata de actividades de comunicación en las que no siempre es posible disponer de un material auditivo o visual previamente grabado.

En el ámbito educativo, el actual Plan Nacional de Accesibilidad establece como estrategia la introducción de la accesibilidad universal y el diseño para todos. En este mismo plan, se prevé, al servicio de esta estrategia, la elaboración de material didáctico y su puesta a disposición de las administraciones educativas para la distribución entre las escuelas de primaria.

Tanto la videollamada, cuanto los videojuegos son actividades en las que la comunicación se establece entre sujetos identificados, no se trata, por tanto, de medios de comunicación audiovisual tal y como aquí han sido identificados. Sin embargo, puesto que los servicios de accesibilidad pueden ser similares a los de otros escenarios identificados y la tecnología está disponible, hemos decidido considerarlos en el estudio.

En concreto, el vídeo en redes 3G guarda relación con la accesibilidad en relación con la telefonía. Mientras que la telefonía fija, como tendremos ocasión de comprobar, es un ámbito que se ve afectado por el llamado servicio universal establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, en el ámbito de la telefonía móvil existen grandes problemas para la accesibilidad que comienzan por la accesibilidad en los terminales. En este sentido, el Plan Nacional de Accesibilidad señala las dificultades para las personas con discapacidad visual o, desde un orden de consideraciones diferentes, con problemas de destreza. En el primer caso, por ejemplo, insiste en la importancia de la filosofía del diseño para todos que hubiera permitido incorporar a los aparatos sistemas de síntesis de voz que facilitasen el acceso a todos los servicios.

La tecnología 3G ofrece nuevas posibilidades dado que la mayor flexibilidad en el intercambio de datos facilitará la accesibilidad de las personas sordas, para las que el teléfono móvil, en muchas ocasiones, únicamente ofrece la posibilidad de

enviar mensajes. En este sentido, ha sido impulsada por el proyecto Wisdom (*Wireless information services for deaf people on the move*) y un objetivo loable es equiparar las condiciones de uso de teléfonos móviles y fijos para personas sordas.

En el siguiente apartado, se identificarán las previsiones de accesibilidad para estos escenarios realizadas por el Derecho español.

6.- LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL A LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN EN EL DERECHO

El artículo 3.1 de la Ley 51/2003 establece su aplicabilidad al ámbito de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información, así como a los bienes y servicios a disposición del público -que son pertinentes para este estudio en la medida en que utilizan grabaciones o emisiones acústicas acompañadas de imágenes ópticas-. Además, en las Disposiciones finales Séptima y Sexta, respectivamente, se establece un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley para el establecimiento de las condiciones básicas de accesibilidad en ambos casos. Por su parte, en el caso de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información, se establece un plazo adicional, aunque ya determinado, en el que se harán obligatorias las mencionadas condiciones, que será de cuatro a seis años desde a entrada en vigor de la ley para los productos nuevos y de ocho a diez para los existentes susceptibles de ajustes razonables. De acuerdo con las previsiones de la Ley 51/2003, pues, en 2013 la accesibilidad ha de ser una realidad en el ámbito de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información.

El Real Decreto 1494/2007, aprobó el Reglamento en el que se contienen las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. El último plazo para la adecuación de las medidas previstas por el Reglamento es el 4 de diciembre de 2013. Queda pendiente, en todo caso, el establecimiento de las condiciones básicas de accesibilidad en relación con los bienes y servicios a disposición del público.

La accesibilidad universal en el sector audiovisual en el ámbito del Derecho español es, por tanto, un derecho aún pendiente de concreción (más allá de las condiciones básicas de accesibilidad universal expresamente mencionadas en el artículo 10 de la Ley 51/2003 y que, como se ha señalado, comprenderían en este sector tanto la posibilidad de acceso al medio, cuanto la posibilidad de acceso a los contenidos). Más aún, desde la ratificación y entrada en vigor para el Estado español de la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, éste asume la obligación internacional de trabajar para la accesibilidad universal (artículo 9), y comienza a considerarse una discriminación dejar de adoptar las medidas pertinentes para la realización de ajustes razonables (artículos 2 y 5.2).

En este apartado se trata de mostrar en qué medida se han cumplido hasta la fecha las obligaciones señaladas. Antes, sin embargo, hay que subrayar que nos encontramos en un momento de cambio y adaptación. Al respecto, hay que tener en cuenta el I Plan Nacional sobre Accesibilidad (2004-2012), aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de julio de 2003.

Se trata de un instrumento previsto en la Ley 51/2003 y tiene como objetivo principal alcanzar la "Accesibilidad Universal" de todos los entornos, productos y servicios para superar las barreras que actualmente discriminan a las personas con discapacidad. Para ello, el Plan contempla tres líneas prioritarias: en primer lugar, la realización de los estudios que por imperativo de la Ley se han de llevar a cabo en los dos primeros años para el desarrollo general del plan. En segundo término, la regulación de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación previstas en el artículo 10 de la Ley. Y, en tercer lugar, la promoción de la accesibilidad y las medidas contra la discriminación con carácter prioritario en las oficinas de las Administraciones Públicas, con especial incidencia, entre otros, en los servicios de telecomunicaciones y de la sociedad de la información. Además, como estrategia para la promoción de servicios y tecnologías para favorecer la accesibilidad sensorial, el Plan establece la necesidad de promover de manera efectiva el subtítulo y la audiodescripción como medios para que la literatura, las películas cinematográficas y el teatro sean accesibles (actuación 1101).

6.1.– EL MARCO JURÍDICO APLICABLE AL ÁMBITO DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Desde el punto de vista de los medios audiovisuales de comunicación tal y como han sido delimitados en el apartado 5 del presente trabajo, y con carácter general, se establecen, en el Derecho español, una serie de previsiones que, a la espera de la Ley General Audiovisual –por el momento sólo un anteproyecto, y que será de aplicación únicamente a una parte del objeto de estudio– se encuentra en normas dispersas.

Conviene insistir, además, en que no existe una delimitación jurídica precisa de 'lo audiovisual'. Existen cuatro grandes ámbitos en los que normativamente encontramos dividido el sector a nivel estatal: las comunicaciones electrónicas, los servicios de la sociedad de la información, el sector audiovisual y otros escenarios en los que los mensajes se transmiten por medios visuales y auditivos y que cuentan con su regulación específica.

El panorama se hace más complejo si tenemos en cuenta que algunas normas autonómicas establecen un régimen conjunto de lo audiovisual en el que se incluye también la regulación de la cinematografía.

Aunque no forma parte del objeto de estudio, resulta interesante presentar, a grandes rasgos, y en la medida en que se contienen previsiones relativas al acceso de las personas con discapacidad a los medios que utilizan redes comprendidas en este sector, el régimen estatal de las comunicaciones electrónicas.

La Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, cuyo ámbito de aplicación comprende los servicios de comunicaciones electrónicas, incorpora las directivas comunitarias relativas a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como sobre protección de la intimidad en este ámbito y sobre el marco regulador de la política del espectro radioeléctrico.

El ámbito de aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones está constituido por los servicios prestados por lo general a cambio de una remuneración que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión, pero no de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o de las actividades que consistan en el ejercicio del control editorial sobre dichos contenidos. Así se deduce de la definición de aquellas en el Anexo II de dicha Ley.

En lo que al objeto del presente trabajo interesa, la Ley General de Telecomunicaciones excluye expresamente de su regulación los contenidos difundidos a través de medios audiovisuales, que constituyen parte del régimen de los medios de comunicación social, y que se caracterizan ‘por ser transmitidos en un solo sentido de forma simultánea a una multiplicidad de usuarios’. Igualmente se excluye de su regulación la prestación de servicios sobre las redes de telecomunicaciones que no consistan principalmente en el transporte de señales a través de dichas redes. Estos últimos son objeto de regulación en la Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico. No obstante, las redes utilizadas como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva, las redes de televisión por cable y los recursos asociados, como parte integrante de las comunicaciones electrónicas, estarán sujetos a lo establecido en esta ley.

Comprende, pues, la emisión–recepción de imágenes y sonidos (así en la telefonía básica o en la telefonía móvil –resulta de especial interés para el estudio el papel del móvil como receptor de contenidos audiovisuales–), pero deja fuera lo que parece que a nivel europeo y estatal constituirá lo “audiovisual” (emisión de radiodifusión televisiva o servicio de comunicación audiovisual a petición, –Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007–).

Entre los objetivos y principios de la Ley 32/2003 se encuentra “la satisfacción de las necesidades de los grupos con necesidades especiales, tales como las personas con discapacidad. A estos efectos, podrán imponerse obligaciones a los pres-

tadores de los servicios para la garantía de dichos derechos” (artículo 3.e). En el artículo 33.1 del Real Decreto 424/2005, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, se consideran incluidas dentro del colectivo de personas con discapacidad a las que se refiere este artículo, *“las personas invidentes o con graves dificultades visuales, las personas sordas o con graves dificultades auditivas, las mudas o con graves dificultades para el habla, las minusválidas físicas y, en general, cualesquiera otras con discapacidades físicas que les impidan manifiestamente el acceso normal al servicio telefónico fijo o le exijan un uso más oneroso de éste”*.

De modo concreto, la ley requiere que exista una oferta suficiente de teléfonos de pago accesibles a los usuarios con discapacidad (artículo 22.c), así como que se garantice la posibilidad de que estos usuarios accedan al teléfono fijo en condiciones equiparables a las del resto de usuarios (artículo 22.d)

El aspecto más destacable es que, en los servicios regulados por la Ley General de Telecomunicaciones, se establece una garantía del servicio universal. Interesa considerar brevemente las previsiones de la Ley de Telecomunicación, porque el grado de detalle con el que se especifican los servicios de accesibilidad considerados como obligatorios puede servir como modelo para otros escenarios.

Así, en el ya citado Real Decreto 424/2005, los define como *“el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible”* (artículo 27.1).

Además, reitera las exigencias legales sobre accesibilidad de teléfonos fijos y públicos de pago. En cuanto a estos últimos establece, además, la necesidad de tener en cuenta *“los estándares internacionales sobre accesibilidad aplicados en los países más avanzados, las normas de las distintas Administraciones públicas españolas y los trabajos de las organizaciones más representativas de personas con discapacidad, así como la distribución de la demanda y la climatología de las distintas zonas del territorio”*.

El operador designado debe presentar para su aprobación *“con un año de antelación a la finalización del que estuviera vigente o cuando el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio lo demande por considerar superado el vigente, planes de adaptación de los teléfonos públicos de pago para facilitar su accesibilidad por los usuarios con discapacidad y, en particular, por los usuarios en silla de ruedas o con deficiencias de crecimiento”*.

Específicamente, en cuanto al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija, y para garantizar que las condiciones de los usuarios finales con discapacidad sean equiparables a las del resto de los usuarios, el operador designado debe promover *“la existencia de una oferta suficiente y tecnológicamente ac-*

tualizada de terminales especiales, adaptados a los diferentes tipos de discapacidades, tales como teléfonos de texto, videoteléfonos o teléfonos con amplificación para personas con discapacidad auditiva, y realizará una difusión suficiente de aquella” (artículo 33.2).

Se establecen, además, garantías para que los servicios incluidos en el servicio universal sean asequibles. La Orden PRE/531/2007, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 25 de enero de 2007, por el que se aprueban las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal, concreta este requerimiento en planes de precios aplicables a abonados invidentes o con graves dificultades visuales, y a aquellos abonados en cuya unidad familiar exista alguna persona en tales circunstancias, por un lado, y, por otro, a usuarios sordos o con graves dificultades auditivas.

El primero consiste en *“la aplicación de una franquicia de 10 llamadas mensuales gratuitas al servicios de consulta telefónica sobre números de abonado al que se refiere el artículo 31 del Reglamento sobre Servicio Universal”*; así como en *“la posibilidad de recibir de modo gratuito las facturas y la publicidad e información suministrada a los demás abonados de telefonía fija en sistema Braille o en letras grandes”*.

En relación con el segundo grupo de usuarios es de aplicación *“el precio establecido en la oferta a la que se refiere el punto 2 de este anexo para las llamadas metropolitanas, a las llamadas realizadas desde cualquier punto del territorio nacional al centro de servicios de intermediación para teléfonos de texto, con el objeto de establecer comunicación entre dos abonados, de los cuales, al menos, uno de ellos precisa de la utilización de teléfono de texto”*.

La Ley General de Telecomunicaciones se aprobó en ejercicio de la competencia, atribuida en exclusiva al Estado en el artículo 149.1.21 de la Constitución Española. En relación con los medios de comunicación social, en general, la competencia del Estado es para la elaboración de normas básicas, de acuerdo con el artículo 149.1.22 *“Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas”*; es decir, la intervención normativa del Estado no puede agotar la regulación del sector.

En ejercicio de su competencia exclusiva el Estado ha establecido mecanismos para la garantía del servicio universal que, como hemos visto, contemplan la accesibilidad a los teléfonos fijos de las personas con discapacidad en condiciones equiparables a las de otros usuarios, sin embargo, la telefonía móvil no ha sido sometida a una regulación garantista tan intensa en cuanto a los precios, condiciones de calidad y accesibilidad. Habida cuenta la amplia implantación del uso de los móviles, y las posibilidades que las redes 3G presentan para la transmisión de con-

tenidos audiovisuales, sería interesante indagar en las posibilidades de la extensión del servicio universal a este ámbito.

Por su parte, el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social (norma de desarrollo de la Ley 51/2003) establece los criterios y las condiciones que se consideran básicos para garantizar la accesibilidad y no discriminación en el acceso y utilización de las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y de cualquier medio de comunicación social, de acuerdo con los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (artículo 1). Resultan expresamente obligados por sus disposiciones las *“Administraciones Públicas, los operadores de telecomunicaciones, los prestadores de servicios de la sociedad de la información y los titulares de medios de comunicación social que presten sus servicios bajo la jurisdicción española”* (artículo 2).

En materia de Telecomunicaciones, el decreto exige a los operadores garantizar el acceso a las personas con discapacidad al servicio de atención al cliente, así como a los contenidos de los contratos, facturas y demás información suministrada a todos los abonados (artículo 3). Asimismo y en relación con el servicio de telefonía móvil se exige al gobierno a través del Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas una actitud activa de promoción para que exista una oferta suficiente y tecnológicamente actualizada de terminales de telefonía móvil especiales, adaptados a los diferentes tipos de discapacidades, teniendo en consideración, entre otros, los siguientes elementos o facilidades: a) Marcación vocal y gestión de las funciones principales del teléfono por voz; b) Información, a través de una síntesis de voz, de las diferentes opciones disponibles en cada momento o de cualquier cambio que se produzca en la pantalla; c) Generación de voz para facilitar la accesibilidad de los SMS, d) Conectores para instalar equipos auxiliares tales como auriculares, amplificadores con bobina inductiva, pantallas externas, o teclados para enviar mensajes; e) Pantallas de alto contraste, con caracteres grandes o ampliados y posibilidad de configuración por el usuario. Todo ello sin perjuicio de lo establecido de la legislación aplicable sobre servicio universal y protección de los usuarios (artículo 4).

Al inicio del presente apartado, identificamos como segundo ámbito normativo el de los servicios de la sociedad de la información. El instrumento más importante en este contexto es la Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, así como por normas específicas. Tendremos ocasión de presentar los servicios que en cada uno de estos instrumentos se establece para lograr la accesibilidad, en relación con los escenarios concretos a los

que nos referiremos a continuación. En relación con este ámbito, el Primer Plan Nacional de Accesibilidad considera la implantación de sistemas de accesibilidad en la sociedad de la información, el desarrollo de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que deben cumplir los entornos y servicios de la sociedad de la información, con especial atención a la accesibilidad a la Web para personas con discapacidad, así como el fomento de protocolos de intervención y códigos técnicos que hagan posible este objetivo.

Estarían enmarcadas en los servicios de la sociedad de la información, aunque no serán objeto de tratamiento en este estudio las cuestiones relativas a la firma electrónica y al acceso electrónico a los Servicios Públicos. En relación con la firma electrónica, la Ley 59/2003 de firma electrónica requiere que los servicios, procesos, procedimientos y dispositivos de firma electrónica sean *“plenamente accesibles a las personas con discapacidad y de la tercera edad, las cuales no podrán ser en ningún caso discriminadas en el ejercicio de los derechos y facultades reconocidos en esta Ley por causas basadas en razones de discapacidad o edad avanzada”*.

La Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, prevé en su disposición final séptima el desarrollo reglamentario de la garantía de acceso a los servicios electrónicos de todos los ciudadanos que se relacionan con la Administración del Estado en igualdad de condiciones. La Ley establece la necesidad de tener especialmente en cuenta a las personas con algún tipo de discapacidad y mayores.

En cuanto a lo que jurídicamente se consideran servicios audiovisuales, interesa resaltar que se trata del ámbito regulado por la Directiva de la Televisión sin Fronteras, recientemente revisada (Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007). Se encontraría comprendido el escenario relativo a la radio y a la televisión, cualquiera que sea su soporte. El Anteproyecto de Ley General Audiovisual establecerá el régimen jurídico de la radio y televisión que, al parecer –y de acuerdo con el Comentario del Comité de Ministros al Proyecto de Ley–, se definirán de forma tecnológicamente neutra para conseguir la adaptación de la norma al nuevo entorno de convergencia tecnológica. En cualquier caso, en el texto que comentamos se trata de diferenciar los servicios audiovisuales de los servicios de telecomunicaciones o de la Sociedad de la Información: Internet, vídeo bajo demanda, etcétera. Recordemos que tanto los servicios audiovisuales cuanto los servicios de la sociedad de la información constituyen medios audiovisuales de comunicación a los efectos del presente trabajo.

Asimismo, se presta atención en este estudio a las medidas de accesibilidad previstas en otros escenarios a los que se refiere el Plan Nacional de Accesibilidad, que cuentan con su regulación específica estatal y/o autonómica (‘cinematografía’...).

En distintas Comunidades Autónomas, y en ejercicio de sus respectivas competencias, se han aprobado leyes sobre los servicios audiovisuales a las que nos re-

feriremos cuando pasemos revista a los servicios de accesibilidad previstos en este escenario. En ocasiones, las normas autonómicas de audiovisuales se refieren a las cinematografía, en otras ocasiones a las televisiones autonómicas y locales del territorio correspondiente, otras veces a ambas cuestiones.

Existen, por último, algunas previsiones sobre servicios de accesibilidad audiovisual que se refieren a marcos no incluidos en los escenarios tal y como han sido delimitados, y que conviene tener en cuenta.

Por un lado, la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional contiene un artículo 5 sobre accesibilidad a las campañas institucionales de publicidad y comunicación en el que se establece que “*se procurará el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad*”.

Asimismo, el Real Decreto 366/2007, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado, contiene una serie de previsiones relativas a señalización interior accesible, a la provisión de sistemas de información en ubicación accesible y fácilmente localizable; con las dimensiones adecuadas para un uso normalizado por todo tipo de personas con discapacidad; que permitan la interacción regular con personas con dificultades de manipulación; en los que toda la información en formato texto esté también en modo sonoro y toda la información sonora se halle transcrita en formato texto; donde los dispositivos audiovisuales que se empleen deben contar con sistemas de amplificación y mejora de la señal auditiva; con confirmación con mensajes sonoros de todas las acciones activadas; en los que los mandos, el teclado y los botones deberán estar adaptados con etiquetas o iconos de alto contraste, letras grandes, en altorrelieve y braille. Se prevé, además, que las pantallas sean antirreflectantes y con buen contraste y, si son táctiles, que tengan sistemas alternativos para acceder a la información. Asimismo, la información debe ser clara, sin demasiadas opciones en una misma pantalla y con la posibilidad de demora en el tiempo de respuesta. El grado de concreción de los requisitos de accesibilidad establecidos, contrasta, como tendremos ocasión de comprobar, con la falta de determinación de las obligaciones en otros ámbitos.

Finalmente, resulta importante destacar, en este punto, lo estipulado por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que como se ha mencionado anteriormente, resulta vinculante y directamente aplicable al contexto español. La Convención recoge importantes disposiciones que tienen especial relevancia en relación con la accesibilidad universal en el sector audiovisual. En primer lugar, al establecer que la “comunicación” incluye “*los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos,*

medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso". En segundo lugar, al establecer que por "lenguaje" se deberá entender *"tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal"* (artículo 3). Y en tercer lugar, al establecer como obligaciones de los Estados, entre otras, la de *"emprender o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible"* (artículo 4.g); y la de *"proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo"* (artículo 4.h).

Asimismo, la Convención regula la accesibilidad universal tanto de modo general y transversal, como de modo específico en diferentes ámbitos. En cuanto a lo primero, el texto define accesibilidad universal como *"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, tanto en zonas urbanas como rurales"* (artículo 9.1).

Más adelante la misma disposición establece obligaciones precisas a los Estados de *"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"* (artículo 9.1.a); de *"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"* (artículo 9.1.b); de *"promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información"* (artículo 9.1.f), y de *"promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet"* (artículo 9.1.g).

En cuanto a la regulación de la accesibilidad de modo específico, resultan de especial importancia dos disposiciones. La primera de ellas la relativa a la "libertad de expresión y de opinión y acceso a la información" que exige a los Estados la adopción de medida para que *"las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición"* adoptada de comunicación (artículo 21).

Entre las medidas requeridas se destacan: *“facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad”* (artículo 21.a); *“aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales”* (artículo 21.b); *“alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso”* (artículo 21.c); *“alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad”* (artículo 21.d); y *“reconocer y promover la utilización de lenguas de señas”* (artículo 21.e). La segunda de las disposiciones específicas sobre accesibilidad que resulta de especial relevancia para nuestro tema es la relativa a la *“participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte”*. En este sentido la Convención reconoce el *“derecho de las personas con discapacidad a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural”* y a dichos fines requiere a los Estados la adopción de medidas pertinentes para asegurar que dichas personas: *“tengan acceso a material cultural en formatos accesibles”* (artículo 30.1.a); *“tengan acceso a programas de televisión, películas, teatro y otras actividades culturales en formatos accesibles”* (artículo 30.1.b); y *“tengan acceso a lugares en donde se ofrezcan representaciones o servicios culturales tales como teatros, museos, cines, bibliotecas y servicios turísticos y, en la medida de lo posible, tengan acceso a monumentos y lugares de importancia cultural nacional”* (artículo 30.1.c).

En materia educativa, la Convención establece que con miras a hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad los Estados deberán asegurar un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida. Al hacer efectivo este derecho, los Estados deberán asegurar, entre otras cosas, que *“se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales”*, *“se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva”*; y *“se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión”*.

Asimismo, la Convención requiere a los Estados que garanticen a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo so-

cial, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad, para lo cual se deberán adoptar medidas pertinentes, entre otras, para: *“facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares”*; *“facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas”*; *“asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social”*.

Por último, la Convención establece que los Estados deberán asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante la realización de ajustes razonables.

Una vez aclarado el disperso y complejo panorama legislativo de carácter general, pasamos a detallar las previsiones contenidas en el ordenamiento jurídico español, en relación con las medidas de accesibilidad en los escenarios delimitados en el apartado 5 del presente estudio. Con carácter previo, no obstante, quisiéramos indicar que para la presentación de la normativa en cada escenario el orden que seguiremos pasará por exponer, en primer lugar, las previsiones contenidas en normas europeas que no hayan sido incorporadas; a continuación las establecidas por normas estatales (diferenciando las previsiones generales y los desarrollos reglamentarios relevantes); en tercer lugar los requisitos de accesibilidad considerados por las normas autonómicas y, por último, las reglamentaciones técnicas de interés. En ocasiones, alguno de estos niveles guarda silencio sobre el tema, en cuyo caso, no aparecerá el apartado correspondiente. Como tendremos ocasión de comprobar, es el escenario 1 el que ha sido sometido a una regulación pública más intensa que permite ordenar de esta manera la normativa.

Escenario 1: Accesibilidad a la televisión, tanto analógica como digital y por cualquiera de las tecnologías de difusión: terrestre, satélite, cable y TVIP

La accesibilidad universal a la televisión se concibe a los efectos del presente trabajo (en coherencia tanto con lo que lo estipulado en la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, cuanto con lo que parece que será la reforma española) con independencia de la tecnología empleada (analógica o digital), así como de su modo de difusión (terrestre, satélite, cable y TVIP) y de su ámbito (internacional, estatal, autonómico o local). Se prestará atención, por tanto, al marco que jurídicamente se viene perfilando como

‘servicios audiovisuales’, que abarcaría los distintos regímenes de televisión «tradicional» (servicios de radiodifusión televisiva) y los servicios de la sociedad de la información que constituyen la televisión (servicios a través de banda ancha).

Como se ha indicado, es un ámbito en el que confluyen competencias estatales y autonómicas, lo que a veces ocasiona un solapamiento de medidas dispuestas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas.

Por el momento, y a la espera de la Ley General Audiovisual, la regulación de la Televisión aparece dispersa en distintos instrumentos en función de su ámbito, de la tecnología utilizada para la difusión, del sistema de transmisión o de la titularidad. En ellos se contienen las previsiones que se enumeran a continuación.

a) Normativa Comunitaria

La Unión Europea ha adoptado en diciembre de 2007 una nueva Directiva (2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007) cuya función es revisar y adaptar la Directiva 89/522/CEE comúnmente llamada Directiva sobre televisión sin fronteras. El objetivo de esta nueva Directiva es la de proveer un marco moderno y competitivo para los proveedores de TV o servicios análogos de Europa, de cara a las necesidades que imponen los nuevos retos tecnológicos audiovisuales tales como: TV Digital, TV a través de Internet, TV en los teléfonos móviles y otros dispositivos móviles, los servicios de video a la carta (*video on demand*), las redes de 3G, el intercambio de contenidos audiovisuales entre pares (P2P exchanges), el cambio de los hábitos de los televidentes donde la tendencia es a adaptar los servicios a las necesidades particulares del usuario, los nuevos métodos de publicidad, etc.

Las principales virtudes de la Directiva son: a) el establecimiento de un marco comprensivo que reduce las cargas reglamentarias y que cubre todos los servicios de medios audiovisuales, b) la modernización de las normas sobre publicidad televisiva que mejora la financiación de contenidos audiovisuales, y c) nuevas obligaciones como la de alentar a los proveedores de servicios audiovisuales a que facilitar el acceso a las personas con discapacidad visual o auditiva.

En relación con esto último señalado, en el preámbulo se establece que la Directiva deberá *“asegurar un alto nivel de protección de los objetivos de interés general, en particular la protección de los menores, la dignidad humana y deberá promover los derechos de las personas con discapacidad”*, y se reconoce que *“el derecho de las personas con discapacidad y de los mayores a participar y ser integrados en la vida social y cultural de la comunidad, se encuentra inextricablemente conectado con el suministro de servicios de medios audiovisuales accesibles”*. Asimismo, se afirma que la accesibilidad de los servicios de medios audiovisuales incluye, pero no se restringe a lengua de signos, subtítulos, audiodescripción y sistema de menú de navegación de fácil comprensión.

Las referencias a la accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación en el articulado son escasas y poco precisas. Se comienza por afirmar que los Estados miembros asegurarán que las comunicaciones audiovisuales comerciales suministradas por parte de proveedores bajo su jurisdicción no incluyan o promuevan ningún tipo de discriminación basada en (...) discapacidad (artículo 3d (ex artículo 3g). (1), (c) (i)), para luego disponer expresamente que *“los Estados miembros alentarán a los proveedores de servicios de comunicación para que, en el campo de sus competencias, aseguren que sus servicios sean gradualmente accesibles a personas con discapacidad visual o auditiva”* (artículo 3 b-a).

A partir de diciembre de 2007 los Estados miembros dispondrán de 24 meses para transponer las nuevas disposiciones al derecho interno.

b) Normas estatales

En relación con la televisión digital terrestre, establece la Ley 10/2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, en su disposición adicional segunda, una garantía de accesibilidad de la televisión digital terrestre para las personas con discapacidad que consiste en que *“las Administraciones competentes, previa audiencia a los representantes de los sectores afectados e interesados, adoptarán las medidas necesarias para garantizar desde el inicio la accesibilidad de las personas con discapacidad a los servicios de televisión digital terrestre. Para conseguir este fin, las medidas que se adopten atenderán a los principios de accesibilidad universal y diseño para todas las personas”*.

En aplicación de la mencionada Ley 10/2005, el acuerdo de Consejo de Ministros, de 29 de julio de este mismo año, aprueba el pliego de condiciones para la adjudicación de una concesión para la explotación del servicio público de televisión en régimen de emisión en abierto en el que se consideran valorables los siguientes compromisos relacionados con el establecimiento de servicios de accesibilidad: de emisión en subtítulo para personas con discapacidades auditivas en canal analógico; oferta opcional de subtítulo para personas con discapacidades auditivas en los canales digitales; emisión de programas con traducción a la lengua de signos española en el canal analógico; oferta opcional de traducción a la lengua de signos española en los canales digitales; oferta opcional de banda sonora adicional con audiodescripción en los canales digitales; y facilidades previstas para el acceso de personas con discapacidad a los servicios adicionales a los de TDT y, en particular a la Guía Electrónica de Programas³⁷.

³⁷ Resolución de 29 de julio de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se dispone la publicación del mencionado acuerdo.

Por su parte, el Real Decreto 920/2006, por el que se aprueba el Reglamento General de Prestación del Servicio de Difusión de Radio y Televisión por cable, en su artículo 12.3 establece la obligación de que “las redes de comunicaciones electrónicas que utilicen como servicio soporte del servicio de difusión, dispongan de los recursos técnicos necesarios para permitir la transmisión de los servicios de subtítulo, audiodescripción e interpretación en la lengua de signos, de apoyo para el acceso de personas con discapacidad o con necesidades especiales, cuando éstos vinieran incluidos en los canales difundidos”. Será exigible a partir del 1 de enero de 2008, “a los servicios de difusión que utilicen redes de cable, instaladas a partir de la entrada en vigor de este reglamento o que sean ampliaciones de las existentes, realizadas con posterioridad a esa misma fecha”. Los servicios de difusión ya existentes dispondrán hasta el 1 de enero de 2010 para su adecuación.

Cuando la televisión es de titularidad estatal, resulta de aplicación la Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal. Forma parte de la función de servicio público la promoción de medidas que eviten cualquier forma de discriminación por causa de discapacidad (artículo 3). Además, la programación debe atender a colectivos sociales con necesidades específicas y evitar la discriminación por causa de discapacidad.

Las citadas normas nacionales de aplicación específica han de ser aplicadas e interpretadas a la luz de los contenidos del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social (norma de desarrollo de la Ley 51/2003).

En materia de medios de comunicación social, el decreto recoge una norma de aplicación general sobre condiciones básicas de accesibilidad a los contenidos de la televisión, sin fijar obligaciones específicas pero estableciendo que contenidos audiovisuales de la televisión serán accesibles a las personas con discapacidad mediante la incorporación de la subtitulación, la audiodescripción, la interpretación en lengua de signos, en los términos establecidos específicamente en la legislación general audiovisual, que regulará, con carácter de norma básica, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en los contenidos de la televisión (artículo 10)

En relación específica con la televisión digital el decreto establece que “las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para garantizar a las personas con discapacidad la existencia de una oferta suficiente de equipos receptores de televisión digital que permitan recibir sus contenidos, faciliten la navegación a través de los menús de configuración, las guías electrónicas de programación, los servicios interactivos y otros contenidos textuales, así como todas las prestaciones básicas que ofrecen los receptores de televisión digital, de acuerdo con los princi-

pios de accesibilidad universal y de diseño para todos”. Las herramientas de accesibilidad que a tal efecto se utilicen podrán integrar los siguientes elementos tecnológicos: a) Conversión de texto a voz para favorecer la navegabilidad de los menús de configuración, las guías electrónicas de programación y los servicios interactivos y otros contenidos textuales; b) Aplicaciones de reconocimiento de voz para efectuar operaciones de configuración, de solicitud de información de las guías electrónicas de programación o empleo de servicios interactivos u otros contenidos textuales; c) Ergonomía en los receptores de televisión digital, así como en todos sus dispositivos asociados, y, muy especialmente, en el diseño de los mandos a distancia; d) Aplicaciones de personalización para que, personas con discapacidad puedan configurar los receptores de televisión digital, y, muy particularmente, los parámetros de visualización: tamaño y color de la fuente de letras, color de fondo, contraste y otros; e) Otras herramientas técnicas diseñadas para hacer accesibles los contenidos recibidos a través de la televisión digital a las personas con discapacidad, facilitando el manejo del receptor y permitiendo una recepción de la televisión digital sin barreras y adecuada al tipo y grado de discapacidad (artículo 11).

Por último, la norma regula las condiciones básicas de accesibilidad de la publicidad institucional en soporte audiovisual estableciendo que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, aquellas campañas institucionales que se difundan en soporte audiovisual, prevén siempre en sus pliegos de cláusulas todos los procedimientos de acondicionamiento destinados a permitir que los mensajes contenidos sean accesibles para las personas con discapacidad y edad avanzada. A dichos efectos, el decreto aclara que a los efectos de dicha disposición, “la accesibilidad comprende la subtitulación en abierto de los mensajes locutados; la emisión en lengua de signos (sistema de ventana menor en ángulo de la pantalla) de los mensajes locutados; la audiodescripción y la locución de todos los mensajes escritos que aparezcan. Todos estos procedimientos de acondicionamiento para permitir la accesibilidad se realizarán con arreglo a las normas técnicas establecidas para cada caso” (artículo 12).

Por lo que respecta a la “nuevas formas de televisión” difundida a través de redes de comunicaciones electrónicas (televisión IP), se caracteriza, hasta el momento, por la ausencia de regulación lo que implica la inexistencia de obligaciones específicas relativas a la accesibilidad universal y la dificultad de imponer el contenido de la normativa horizontal.

c) Normas autonómicas

En algunas normas autonómicas se establecen previsiones más concretas, tanto más en la medida en que se trate de un instrumento más reciente.

Así, la Ley 6/1999 del Audiovisual de Galicia, en su artículo 8 establece, sim-

plemente, como objetivo de las actividades de fomento “(h) Promover la utilización de los medios audiovisuales entre los ciudadanos discapacitados”.

En Navarra, la Ley Foral 18/2001 que regula la actividad audiovisual de Navarra y crea el Consejo Audiovisual de Navarra, contiene referencias genéricas al principio de igualdad y no discriminación y habilita al Consejo para promover el respeto al pluralismo.

La Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña 22/2005 en el artículo 13 establece la obligación de la Generalidad de garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la información. El artículo 26.1, orienta el servicio público de comunicación audiovisual de competencia de la Generalidad a la satisfacción de las “necesidades democráticas, sociales, educativas y culturales”, así como de información y entretenimiento, para lo que, más concretamente, prevé, “deben utilizarse todos los lenguajes, los formatos y los géneros propios de la comunicación audiovisual que resulten más adecuados en cada caso”. Como misión específica del servicio público de comunicación audiovisual de competencia de la Generalidad, incluye “la garantía de que las personas con discapacidad puedan acceder de una forma efectiva a todos los contenidos emitidos”. También se incorporan como criterio de valoración para la adjudicación de la licencia (artículo 52.1.c) “las medidas para garantizar el acceso de las personas con discapacidades a los contenidos audiovisuales”. Además, la licencia debe definir “el desarrollo de tecnologías adaptadas a las personas con discapacidad” (artículo 53).

Por otro lado, siempre en el contexto catalán los prestadores de servicios de comunicación audiovisual deben establecer mecanismos técnicos para garantizar el acceso a las personas con discapacidad a los contenidos e “incorporar progresivamente, en el caso de prestadores de servicios televisivos, en su programación la subtitulación para personas sordas, la lengua de signos catalana y la audiodescripción para personas ciegas, para favorecer el acceso de las personas con discapacidad a la comunicación audiovisual”. El artículo 84 añade que “el Consejo del Audiovisual de Cataluña debe regular por instrucción el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el apartado 1, y a tal efecto puede determinar los supuestos, condiciones y porcentajes de aplicación en función de las diferentes características del servicio, así como el ritmo de implantación progresiva”. Se considera infracción grave “la no adopción de las medidas necesarias para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los contenidos audiovisuales en los términos establecidos por el Consejo del Audiovisual de Cataluña de acuerdo con la presente Ley” (artículo 133).

En Valencia, la Ley 1/2006 del sector audiovisual, afirma, como parte de su objeto, “la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos y, en especial, de los menores para preservar su correcto desarrollo físico, mental y moral, y de las

personas con discapacidad sensorial para garantizar su derecho de acceso” (artículo 1.6). Los instrumentos de fomento para la consolidación el sector tendrán en cuenta, entre otros “La protección de la accesibilidad de las personas con discapacidad sensorial mediante la eliminación progresiva de barreras de comunicación, especialmente a través de la subtitulación y de la incorporación de la lengua de signos española (LSE) a las obras audiovisuales. Además, se promoverán servicios adicionales de televisión que la tecnología de la Televisión Digital Terrestre permite y que puedan servir para facilitar el acceso de las personas con discapacidad sensorial a los medios televisivos” (artículo 3). Se establece también, en el artículo 13, que “los operadores de televisión autonómica comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley deberán reservar el 20% de la programación diaria a la emisión de programas accesibles a las personas con discapacidad sensorial auditiva mediante subtítulo y la inclusión de la lengua de signos española (LSE), y garantizar un incremento progresivo y constante”. Se establece un llamamiento a los operadores de televisión local para que consigan este mismo porcentaje de manera progresiva. La reserva tendrá que ser del 50% de la programación diaria para los operadores autonómicos de televisión de titularidad pública. El objetivo es alcanzar una cuota del 100% en el plazo de diez años. Además, el apartado cuarto de este artículo, establece que “se otorgará una especial consideración y protección a los derechos de accesibilidad de la infancia y juventud con discapacidad sensorial auditiva, para potenciar de esta manera su correcto desarrollo físico, mental y moral”:

En el artículo 17 establece la obligación de los operadores de hacer pública su programación diaria con indicación expresa de la programación accesible a las personas con discapacidad sensorial.

Los concesionarios de Televisión Digital Terrenal (TDT) de ámbito autonómico y local tienen, por disposición de los artículos 37 y 44, que garantizar la accesibilidad de sus emisiones mediante el subtítulo y la inclusión de la lengua de signos española (LSE) según lo dispuesto en la presente ley. Además, “en las condiciones del concurso público para el otorgamiento de las concesiones se incentivará a aquellos operadores que incluyan mayor porcentaje de programación accesible a las personas con discapacidad sensorial”

Los municipios que gestionan el servicio público de televisión local tienen la obligación de velar por la protección de los derechos de las personas con discapacidad (artículo 42).

La Ley 10/2007 de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha prevé como criterios de adjudicación “la prestación de facilidades adicionales a las legalmente exigibles para asegurar el acceso de las personas con discapacidad al servicio público objeto de concesión” (artículo 11). El artículo 36, establece “quienes sean ti-

tulares de autorizaciones para la prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable deberán asegurar que las redes de comunicaciones electrónicas, que utilicen como servicio soporte del servicio de difusión, dispongan de los recursos técnicos necesarios para permitir la transmisión de los servicios de subtítulo, audiodescripción e interpretación en la lengua de signos, de apoyo para el acceso de personas con discapacidad o con necesidades especiales, cuando éstos vieran incluidos en los canales difundidos”.

d) Reglamentaciones técnicas

Existen, además, distintas reglamentaciones técnicas de aplicación a este escenario. Conviene recordar la insistencia del Plan Nacional de Accesibilidad en la importancia de las reglamentaciones técnicas, insistencia que contrasta con el silencio que guardan las normas, en términos generales, sobre los estándares ya existentes. En este sentido, cabe destacar la actividad de los Comités Técnicos de Normalización (CTN) de AENOR en relación con la accesibilidad global de los usuarios, incluidas las personas con necesidades especiales, a las tecnologías de la información y las comunicaciones y la televisión digital.

Así, el Comité AEN/CTN 133 “Telecomunicaciones” ha elaborado las siguientes normas y proyectos de norma UNE:

- UNE-EN 300468:1999 (V1.3.1) Radiodifusión de Vídeo Digital (DVB). Especificación para la Información de Servicio (SI) en sistemas DVB.
- UNE-EN 300472:2000 (V1.2.2) Radiodifusión de Vídeo Digital (DVB). Especificación para transmitir teletexto del sistema B del UIT-R en flujos de bits DVB.
- EN 300743 V1.2.1 Radiodifusión de Vídeo Digital (DVB). Sistemas de subtítulo. (Ratificada por AENOR en mayo de 2004)
- PNE 133300, Información de los contenidos en las emisiones de la Televisión Digital Terrestre.

El Comité AEN/CTN 153 “Ayudas técnicas para personas con discapacidad” ha elaborado dentro del subcomité SC 5 “Ayudas a la comunicación” las siguientes normas UNE:

- UNE 153010:2003, “Subtitulado para personas sordas y personas con discapacidad auditiva. Subtitulado a través del teletexto”. Ayudas Técnicas para Personas con Discapacidad. Contempla la especificación de los requisitos para la subtitulación de programas tanto en directo como grabados a través del teletexto, estableciendo unos parámetros mínimos en aras de garantizar la calidad y un grado razonable de homogeneidad en la prestación del servicio.
- UNE 153020:2005, “Audiodescripción para personas con discapacidad visual.

Requisitos para la audiodescripción y elaboración de audioguías”. Ayudas Técnicas para Personas con Discapacidad. La norma especifica los requisitos de calidad para la audiodescripción en las producciones audioescritas, que facilitará el acceso a la información de las personas con discapacidad visual.

Las normas jurídicas específicas en vigor hasta la fecha no establecen obligaciones concretas a propósito de estos servicios, salvo que las redes de comunicación deben incorporar la tecnología que permita la transmisión de la audiodescripción, el subtítulo o el lenguaje de signos, si están disponibles. Más allá de esta previsión del Real Decreto 920/2006 y, de modo similar, de la norma madrileña, así como de la regulación de la Ley Valenciana a propósito de la cuota de programación accesible, el establecimiento de servicios de accesibilidad queda a disposición de los operadores y constituye, eso sí, un elemento valorable para decidir las concesiones y adjudicaciones.

Escenario 2: Accesibilidad a los DVD, considerando tanto el subtítulo y la audiodescripción como la accesibilidad a los contenidos mediante audionavegación para así asegurar a las personas con discapacidad visual el acceso al material propiamente dicho.

Los avances tecnológicos experimentados por los soportes en los que es posible acumular cada vez más información con mayores funcionalidades en su reproducción ha motivado que se conviertan en un ámbito susceptible de contribuir de forma decisiva a la accesibilidad universal en el ámbito audiovisual. En particular la aparición y expansión del DVD ha motivado la posibilidad de introducir en los soportes el subtítulo y la audiodescripción, así como la accesibilidad a los contenidos mediante audionavegación para así asegurar a las personas con discapacidad visual el acceso al material propiamente dicho.

Recordemos el contenido de la actuación 1101 del Plan Nacional de Accesibilidad, que establece la estrategia de promoción del subtítulo y la audiodescripción consistente en la adopción de “medidas para promover de manera efectiva la difusión del subtítulo y la audiodescripción”, como condición para la integración de las personas con discapacidad en las actividades culturales; “ para ello, deben iniciar el desarrollo y la utilización de medios técnicos especiales para que la literatura, las películas cinematográficas y el teatro sean accesibles, a partir de un programa estructurado a lo largo de los años que permita aumentar el número de horas subtuladas y audioescritas de la programación audiovisual del territorio nacional. Afectará a contenidos de televisión, cine, vídeo y DVD. Promocionar la formación de estenotipistas, subtítuloadores y audiodescriptores.

En relación con este escenario, es preciso considerar que en ocasiones existen normas específicas relativas al contenido, como ocurre en relación con el cine,

que tendremos ocasión de repasar en relación con el escenario 3, o con los materiales audiovisuales para la educación (escenario 7).

En cuanto a las reglamentaciones técnicas, cabe destacar las siguientes:

- ISO/IEC Guide 71: *Guidelines for standards developers to address the needs of older persons and persons with disabilities*.
- Normas del Comité AEN/CTN 139/SC 8. El Comité AEN/CTN 13 “Tecnologías de la información y las comunicaciones para la salud” ha elaborado dentro del subcomité SC 8 “Sistemas y dispositivos para la tercera edad y la discapacidad” las siguientes normas y proyectos:
 - UNE 139801:2003, Aplicaciones informáticas para personas con discapacidad. Requisitos de accesibilidad al ordenador. Hardware. Conjunto de requisitos mínimos que han de llevar los componentes físicos de los ordenadores (Hardware) y la documentación asociada, para que puedan ser utilizados por la mayor parte de las personas incluyendo las personas con discapacidad, las personas mayores y en cualquier entorno (hogar, trabajo) de forma autónoma o a través de ayudas técnicas adecuadas. Esta Norma se aplica tanto al ordenador (unidad central, teclado, ratón, monitor, unidades de almacenamiento, etc.) como a los equipos periféricos (impresoras, etc.).
 - PNE 139804, Aplicaciones informáticas para personas con discapacidad. Directrices para el uso de la lengua de signos en la Web.
- Normas del Comité AEN/CTN 153. El Comité AEN/CTN 153 “Ayudas técnicas para personas con discapacidad” ha elaborado dentro del subcomité SC 5 “Ayudas a la comunicación” las siguientes normas UNE:
 - UNE 153020:2005, “Audiodescripción para personas con discapacidad visual. Requisitos para la audiodescripción y elaboración de audioguías”. A la que nos hemos referido en relación con la televisión.
- Normas del Comité AEN/CTN 170 “Necesidades y adecuaciones para personas con discapacidad” ha elaborado los siguientes documentos normativos:
 - UNE 170001-1:2001, Accesibilidad global. Criterios para facilitar la accesibilidad al entorno. Parte 1: Requisitos DALCO.
 - UNE 170001-2:2001, Accesibilidad global. Criterios para facilitar la accesibilidad al entorno. Parte 2: Sistema de gestión de la accesibilidad global.
 - UNE 170006:2003 IN, “Directrices para que el desarrollo de las normas tenga en cuenta las necesidades de las personas mayores y las personas con discapacidad”.

Han surgido, además, iniciativas del sector privado:

- FIAPAS. Pautas para subtitular, elaboradas y registradas en 1993.

Cabe mencionar, además, la videoteca de la asociación FIAPAS que ha distribuido más de 300 títulos en aquellas asociaciones y centros que atienden a perso-

nas con discapacidad y solicitan su incorporación al Programa. Actualmente son 182 las entidades que, repartidas por todas las provincias españolas excepto Santander y Soria, participan en la iniciativa. Se trata de asociaciones integradas en la propia FIAPAS, en la Confederación Estatal de Personas Sordas (CNSE), organizaciones no federadas y centros educativos.

Destaca la iniciativa comercial de Sogepaq que comenzó a eliminar las barreras de comunicación de las películas que editaba en formato digital en julio de 2000, con el lanzamiento de los DVDs de *La lengua de las mariposas*, de José Luis Cuerda, y de *Nadie conoce a nadie*, de Mateo Gil. A partir de entonces, Sogepaq edita todos los títulos DVD de su catálogo con subtítulos para espectadores con discapacidad auditiva.

Desde 2006, han empezado a aparecer títulos DVD accesibles en el mercado. En resumen, por el momento, no existen normas jurídicas que impongan obligaciones concretas sobre accesibilidad aplicables a los DVD como soporte o a los reproductores. Sí existen algunas medidas en relación con determinados contenidos, que se verán a continuación. Existen también reglamentaciones técnicas.

Estas mismas consideraciones pueden hacerse extensivas a otros soportes. Conviene tener en cuenta que aunque en la actualidad sean el soporte más extendido con respecto a los contenidos audiovisuales pronto quedará superado por otros que pueden ser físicos (Blu-ray, etc.) o no (mp4 en reproductores I-pod, etc.).

Escenario 3: Accesibilidad a las salas de exhibición de cine mediante sistemas cerrados de subtitulación y audiodescripción.

Dentro de este escenario, contemplaremos las medidas de accesibilidad relativas al contenido que, como se ha anunciado, afectan también al escenario anterior, así como a cualquier otro soporte en el que se incorpore la película.

La normativa nacional española hace referencia al escenario como “cinematografía” y en algunas normas autonómicas se incluye en el sector “audiovisual” y las competencias también se extienden a la proyección de películas en televisión. Algunas de las normas autonómicas sobre el sector audiovisual incorporan al cine en su ámbito de aplicación.

La dispersión de normas legales con excesiva antigüedad ha impulsado la sanción de la reciente Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, regulando los diferentes aspectos que afectan a las actividades del sector audiovisual, y derogando aquellos que resultaban innecesarios o inoperantes.

Uno de los cuatro principios fundamentales de la Ley es “La adaptación de las nuevas tecnologías y formatos que se han ido introduciendo en este campo, con especial atención a cuanto suponen los inminentes procesos de digitalización”. A

los fines de la consecución de sus objetivos la norma reconoce el esencial “papel de los poderes públicos para promover una gestión adecuada a las nuevas necesidades que la sociedad, en general, y el sector audiovisual, en particular, van demandando”. Finalmente se reconoce expresamente como uno de sus principios rectores el de “atención a la diversidad humana, la accesibilidad y no discriminación por razón de discapacidad”.

La Ley del Cine intenta mejorar el marco jurídico existente articulando la relación entre los diferentes sujetos que operan en el sector, desde los creadores, productores, personal técnico y artístico, industrias técnicas, distribuidores, exhibidores y empresas videográficas. Asimismo, la necesidad de esclarecer diversos conceptos no contemplados en normativas legales anteriores, ha dado lugar a la inclusión en el texto de una amplia gama de definiciones para delimitar términos utilizados en la actividad cinematográfica y audiovisual.

El texto mejora el lenguaje y el número de referencias a la accesibilidad universal de las personas con discapacidad con respecto a la derogada Ley 15/2001, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, aunque como se verá más adelante, dichas referencias no representan una mejora cualitativa destacable. La disposición adicional tercera sobre acceso al cine para las personas con discapacidad, establece que las “Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la accesibilidad al cine de las personas con discapacidad sensorial, velando por un uso regular, normalizado y sin discriminaciones de los medios audiovisuales”. Sin perjuicio de esta obligación general, la Ley recoge disposiciones específicas sobre accesibilidad universal que, en términos generales, adoptan dos de los usuales modelos legislativos sobre la materia, esto es, la reserva de una cuota de pantalla, y la asignación de ayudas o beneficios. En relación con lo primero, el artículo 18.2 establece que “para el cumplimiento de la cuota de pantalla, tendrán valor doble en el cómputo del porcentaje previsto en el apartado anterior [25 por 100] aquellas sesiones en las que se proyecten: (...) (e) Películas comunitarias que incorporen facilidades de comprensión para las personas con discapacidad”. En relación con lo segundo, el artículo 28 dispone que “(1). Se podrán conceder ayudas a distribuidores independientes para la realización de planes de promoción y distribución en España de películas de largo y corto metraje, comunitarias e iberoamericanas, a fin de estimular su distribución, principalmente en versión original, en salas de exhibición o Internet, con especial atención a la calidad de las películas, a la incorporación de nuevas tecnologías de la comunicación y a las facilidades de acceso a las películas para las personas con discapacidad. (2). Estas ayudas tendrán como objeto subvencionar hasta el 50 por 100 del coste del tiraje de copias, del subtítulo, de la publicidad y promoción, de los medios técnicos y de los recursos necesarios para el acercamiento de las películas

a colectivos con discapacidades, con el límite máximo de la cantidad que se establezca reglamentariamente. (4). Para la concesión de estas ayudas se tendrá en consideración la propuesta de un órgano colegiado que estudiará las solicitudes presentadas, valorando: (...) (d) La incorporación de nuevas tecnologías en la distribución y las medidas que faciliten el acceso a las películas para las personas con discapacidad”. Asimismo el artículo 29 sobre ayudas para las salas de exhibición cinematográfica en su apartado 3º establece que “se podrán establecer ayudas con el objetivo de adaptar las salas de exhibición a las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad y equipos técnicos para el subtítulo y la audiodescripción”. Finalmente, el artículo 34 sobre nuevas tecnologías, establece que “(1). Se podrán establecer incentivos para la realización de obras audiovisuales que, utilizando nuevas tecnologías, estén destinadas a su difusión en medios distintos a las salas de exhibición, televisión o vídeo doméstico. (2). Para la concesión de estas ayudas, que serán propuestas por un órgano colegiado, se tomará en consideración: (...) (b) El empleo de nuevas tecnologías para la creación de la obra audiovisual; (...) (d) Su plan de difusión en medios distintos a las salas de exhibición, la televisión, o el vídeo doméstico; (e) La capacidad del proyecto para que la obra audiovisual acceda a nuevos públicos”.

Escenario 4: Accesibilidad a los materiales audiovisuales en Web, considerando las directrices WAI de accesibilidad al contenido Web de W3C.

En primer lugar, conviene aclarar que por «materiales audiovisuales en Web» se puede entender tanto la accesibilidad en los servicios de difusión de contenidos audiovisuales a través de protocolo IP, como la accesibilidad en el acceso a Internet. El primer aspecto, esto es, los servicios de televisión IP, se considera incluido en el apartado sobre televisión, por lo que este apartado se dedica a la accesibilidad a Internet en sentido amplio. Dado que la nueva Directiva sobre servicios audiovisuales (Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007) maneja un concepto amplio de servicios audiovisuales entre los que se incluye tanto los de radiodifusión o servicios lineales (que sería la televisión tradicional, ya sea analógica o digital) y los servicios bajo demanda o servicios no lineales (que incluiría la televisión IP), si se pretende llevar a cabo una sistematización de las acciones sobre accesibilidad en las comunicaciones audiovisuales quedaría un importante ámbito fuera de ésta que sería el que se lleva a cabo a través de Internet, de gran importancia desde el punto de vista económico y social.

Por esta razón el contenido del presente apartado se ha dedicado a la “Accesibilidad a Internet” entendida en sentido amplio.

Las competencias en este ámbito se mantienen a nivel estatal por lo que respecta a las páginas Web en general. No obstante, por lo que respecta a las Web pú-

blicas, es responsabilidad de la autoridad de quien dependan el garantizar la accesibilidad.

La Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de la ya mencionada Ley 34/2002, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. Ambas normas confían en los códigos de conducta como un instrumento adecuado para regular la actividad a través de la Web (artículo 18 de la Ley 34/2002), y establecen que “en la elaboración de dichos códigos, habrá de garantizarse la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y la de las organizaciones representativas de personas con discapacidades físicas o psíquicas, cuando afecten a sus respectivos intereses” (artículo 18.2).

Los vertiginosos cambios del sector de la sociedad de la información han requerido una serie de ajustes normativos que se han plasmado recientemente a través de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. En relación con la accesibilidad universal, esta Ley revisa, actualiza y amplía el contenido de la actual disposición adicional quinta de la Ley 34/2002 de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico referida a la accesibilidad de las páginas de Internet, a fin de garantizar adecuadamente la accesibilidad para las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos.

La actual disposición adicional quinta de la LSSI se establece que “las Administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para que la información disponible en sus respectivas páginas de Internet pueda ser accesible a personas con discapacidad y de edad avanzada, de acuerdo con los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos, antes del 31 de diciembre de 2005. Asimismo, podrán exigir que las páginas de Internet cuyo diseño o mantenimiento financien apliquen los criterios de accesibilidad antes mencionados”. Además, “a partir del 31 de diciembre de 2008, las páginas de Internet de las Administraciones Públicas satisfarán, como mínimo, el nivel medio de los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos”. También establece, en su segundo apartado, la obligación de las administraciones públicas de promover “la adopción de normas de accesibilidad por los prestadores de servicios y los fabricantes de equipos y software, para facilitar el acceso de las personas con discapacidad o de edad avanzada a los contenidos digitales”. Por último, el incumplimiento de estas obligaciones se somete al régimen de infracciones y sanciones vigente en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Las disposiciones sobre accesibilidad universal previstas por la Ley se refieren específicamente al acceso a las páginas de Internet. La fórmula prevista para todos los casos es la fijación de un plazo (31/12/2008) a partir del cual todas las “páginas públicas” deberán satisfacer “como mínimo, el nivel medio de los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos, siempre que ello sea técnicamente viable y económicamente razonable y proporcionado” (artículo 4, apartados 13, 14 y 15).

Al igual de lo que ocurre con los ámbitos de las telecomunicaciones y la televisión, en materia de sociedad de información existen disposiciones específicas sobre discapacidad recogidas por medio del ya citado Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social (norma de desarrollo de la Ley 51/2003). En materia de sociedad de la información, la novedad de esta norma es la adopción de un estándar específico (W3C incorporado en España a través de la Norma UNE 139803:2004), y sobre la base del mismo, el establecimiento de exigencias legales precisas tanto de contenido (niveles 1 y 2 de la Norma UNE 139803:2004) como temporales (4 de diciembre de 2009 para todos los productos y servicios nuevos, y desde el 4 de diciembre de 2013 para todos aquellos existentes que sean susceptibles de ajustes razonables). Asimismo, la misma disposición hace expresamente extensible lo exigido a las páginas de Internet de las Administraciones Públicas a los centros públicos educativos, de formación y universitarios, así como, de los centros privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos (artículo 5).

Otra importante referencia en relación con la sociedad de la información es el establecimiento de condiciones básicas de accesibilidad de los equipos informáticos y del software. Al respecto el Decreto dispone que “los equipos informáticos y el “software” –independientemente de que sea libre o esté sometido a derechos de patente o al pago de “royalties”– utilizados por las Administraciones Públicas cuyo destino sea el uso por el público en general deberán ser accesibles a las personas mayores y personas con discapacidad, de acuerdo con el principio rector de “Diseño para todos” y los requisitos concretos de accesibilidad exigidos, preferentemente en las normas técnicas nacionales que incorporen normas europeas, normas internacionales, otros sistemas de referencias técnicas elaborados por los organismos europeos de normalización o, en su defecto, normas nacionales (Normas UNE 139801:2003 Y 139802:2003), y en los plazos establecidos en la disposición final segunda de este real decreto (artículo 8). Finalmente el texto establece las condiciones básicas de accesibilidad en materia de firma electrónica (artículo 9).

En este ámbito, y también en la línea de fomento de la autorregulación, el Real

Decreto 1163/2005, por el que se regula el distintivo público de confianza en los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, así como los requisitos y el procedimiento de concesión, establece en su artículo 5.1. “sin perjuicio de cualquier otro compromiso que puedan establecer las entidades promotoras de los códigos de conducta regulados por este Real Decreto, éstos podrán contener previsiones específicas sobre: a) El grado de accesibilidad a los contenidos de los consumidores y usuarios que tengan alguna discapacidad o de edad avanzada, conforme a los criterios de accesibilidad generalmente reconocidos, así como los calendarios adoptados para el establecimiento de medidas adicionales”. Establece, además, condiciones de accesibilidad al contenido de los propios códigos.

En el ámbito de las comunicaciones con la Administración de Justicia, el Real Decreto 84/2007, sobre implantación en la Administración de Justicia del sistema informático de telecomunicaciones Lexnet para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos, establece que “la presentación de escritos ante las Oficinas Judiciales y la recepción de los actos de comunicación que éstas cursaren, podrá ser realizada mediante la conexión a la dirección Web lexnet.justicia.es; ello sin perjuicio de la posibilidad de que la conexión pueda establecerse a través de otras vías, como los portales profesionales, reconocidos por el Ministerio de Justicia, de los distintos operadores jurídicos, o a través de la intranet administrativa de las Administraciones públicas” (artículo 4). Para garantizar el principio de igualdad, además, requiere que “el sistema deberá cumplir los requerimientos en materia de accesibilidad establecidos por la Iniciativa para una Web Accesible (WAI) del Consorcio World Wide Web y en particular las especificaciones de la Recomendación de 5 de mayo de 1999 sobre Pautas de Accesibilidad del Contenido en la Web, versión 1.0, en su nivel AA.”.

También la Orden PRE/1551/2003, por la que se desarrolla la Disposición final primera del Real Decreto 209/2003, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de los medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, establece como garantía de accesibilidad que “el registro telemático y el servicio de notificación telemática deberán cumplir los requerimientos en materia de accesibilidad establecidos por la Iniciativa de Accesibilidad Web (WAI) del Consorcio World Wide Web, y en particular las especificaciones de la Recomendación de 5 de mayo de 1999 sobre Pautas de Accesibilidad del contenido en la Web, versión 1.0, en su nivel AA.”.

En cuanto al acceso al registro telemático del Servicio Público de Empleo Estatal, “se tomarán las medidas necesarias para garantizar el principio general de accesibilidad universal de los canales, soportes y entornos, encaminados a que las personas con discapacidad y de edad avanzada puedan acceder a los mismos”

(Orden TAS/503/2007, por la que se crea un registro telemático en el Servicio Público de Empleo Estatal para la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones y se establecen los criterios generales para la tramitación telemática de determinados procedimientos).

En un sector de gran complejidad y en el que, salvo en lo relativo a la comunicación con la Administración pública, donde están en juego otros principios, predomina la voluntariedad, no es de extrañar la importancia asumida por las normas técnicas:

Iniciativa de Accesibilidad Web (WAI) del Consorcio World Wide Web (W3C) desarrolla pautas de accesibilidad Web. Las pautas WAI están basadas en las especificaciones técnicas fundamentales de la Web, y están desarrolladas en coordinación con (HTML, XML, CSS, SVG, SMIL, etc.). Las pautas se dirigen a diferentes componentes:

- Pautas de Accesibilidad para Herramientas de Autor (ATAG) que tratan las herramientas de autor. Los documentos denominados Pautas de Accesibilidad para Herramientas de Autor (ATAG) muestran cómo hacer que las herramientas de autor sean accesibles para personas con discapacidad. Estas herramientas son software que se utiliza para crear páginas y contenido Web. Uno de los objetivos principales de las ATAG es definir la forma en la que las herramientas ayudan a los desarrolladores Web a producir contenido Web que cumpla las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web.
- Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG) donde se tratan temas de contenido Web. Son utilizadas por desarrolladores, herramientas de autor y herramientas de evaluación de accesibilidad. Los documentos denominados Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG) explican cómo hacer que el contenido Web sea accesible para personas con discapacidad. El término "contenido" Web normalmente hace referencia a la información contenida en una página Web o en una aplicación Web, incluyendo texto, imágenes, formularios, sonido, etc. (hay otras definiciones concretas en los documentos de WCAG).
- Pautas de Accesibilidad para Herramientas de Usuario (UAAG) donde se habla de los navegadores Web y reproductores multimedia, incluyendo algunos aspectos de tecnologías asistivas. Los documentos de Pautas de Accesibilidad para Agentes de Usuario (UAAG) muestran cómo hacer que los agentes de usuario sean accesibles para personas con discapacidad, en especial cómo incrementar la accesibilidad al contenido Web. Entre los agentes de usuario se incluyen navegadores, reproductores multimedia y tecnologías asistivas, software que algunas personas con discapacidad utilizan para interactuar con los dispositivos.

Como puede comprobarse, se trata del ámbito en el que la iniciativa privada sin ánimo de lucro está teniendo un mayor protagonismo. Por otro lado, las actuaciones están siendo eficaces a través de la iniciativa del W3. La accesibilidad se está imponiendo en primer lugar en el ámbito público (Webs institucionales), lo que permite pensar que con posterioridad se extenderá a todo tipo de páginas. Así se dispone en la LSSI que, además, desde la reforma por la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso a la sociedad de la Información, establece la obligación de Las páginas de Internet de las empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica (y que por ello han de disponer de un medio de interlocución telemática, de satisfacer a partir del 31 de diciembre de 2008, como mínimo, el nivel medio de los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos. No queda duda de la voluntad expresa de que toda Web que ofrezca un servicio relacionado con la sociedad de la información, sea accesible no más tarde del 3 de diciembre de 2013.

Escenario 5: Accesibilidad a los actos culturales mediante subtítulo y audiodescripción en teatro, óperas, eventos en directo, etc. y a las aplicaciones audiovisuales en exposiciones, museos, etc.

Se trata de un ámbito competencial mayoritariamente asumido por Comunidades Autónomas, por lo que la mayoría de éstas cuenta con una ley propia. Asimismo varias normas sectoriales autonómicas remiten a la regulación transversal en materia de accesibilidad –generalmente leyes de accesibilidad y supresión de barreras–.

Desde el punto de vista normativo el contenido del escenario delineado quedaría incluido dentro del ámbito de “espectáculos públicos y actividades recreativas”, entre los que se incluye frecuentemente el cine -recordemos que, en otras ocasiones el cine forma parte o es el objeto central de regulación de las normas sobre audiovisuales). Además, son numerosas las ocasiones en las que las normas establecen su aplicación supletoria en todo lo que no esté previsto en otras normas, por ejemplo, relativas a la cinematografía.

Las medidas de accesibilidad deberían referirse tanto a cuestiones relativas a las condiciones físicas de las instalaciones, como a la accesibilidad del contenido (audiovisual en nuestro caso); no obstante, el marco normativo claramente está orientado a desarrollar servicios de accesibilidad física a los entornos.

A pesar de las carencias en las previsiones de la normativa española a propósito de la accesibilidad a los contenidos, existe una Resolución del Consejo de la Unión Europea de 6 de mayo de 2003 sobre la accesibilidad de las infraestructuras y las actividades culturales para las personas con discapacidad (2003/C 134/05), que insta a los Estados Miembros y a la Comisión a que: “(...) continúen los esfuerzos destinados a eliminar los obstáculos existentes y examinen otros medios y me-

didadas pertinentes para facilitar y mejorar el acceso de las personas con discapacidad a la cultura, entre otras — evaluando y mejorando el acceso físico, sin perjuicio de las normativas de los Estados miembros relativas a la protección de los monumentos, a lugares tales como emplazamientos arqueológicos, museos, monumentos y lugares donde se celebren actividades culturales, así como garantizando el acceso físico a los edificios que se construyan en el futuro, — facilitando información mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la información, — mejorando el acceso a las actividades culturales, por ejemplo mediante los subtítulos, la utilización de lenguajes de fácil lectura y del lenguaje de signos, las guías y catálogos en braille o el uso de contrastes luminosos en las exposiciones, (...) anímen a mejorar la accesibilidad a través de la utilización de la señalización adecuada, por ejemplo mediante distintos anagramas”. Además se subraya que en la Unión Europea hay una cantidad significativa de personas con discapacidad que se enfrentan a obstáculos físicos, sociales y de información por lo que atañe a su expresión cultural y artística y que, en consecuencia, su acceso al patrimonio cultural y la creación artística se encuentra limitado.

Se reconoce que las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 1993, se refieren específicamente en su artículo 10 a las responsabilidades que incumben a los Estados a la hora de velar por que “las personas con discapacidad se integren y puedan participar en las actividades culturales en condiciones de igualdad” y, en particular, a sus responsabilidades en la promoción del “acceso de las personas con discapacidad a los lugares en que se realicen actos culturales o en que se presten servicios culturales, tales como los teatros, los museos, los cines y las bibliotecas” y en el inicio del “desarrollo y la utilización de medios técnicos especiales para que la literatura, las películas cinematográficas y el teatro sean accesibles” a las personas con discapacidad.

En el contexto español, además de subrayar esta preferencia por los aspectos físicos, cabe decir que, en general, en las normas sectoriales, la accesibilidad es exigida dentro de las condiciones de seguridad y no desde la perspectiva de la igualdad y del derecho a la participación y acceso a la cultura y al entretenimiento. En este sentido, cabe citar la Ley de Andalucía 17/1997, de espectáculos públicos y actividades recreativas; en Aragón, la ley 11/2005, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (esta norma, además, establece como una infracción leve: “El incumplimiento de las condiciones que garanticen la accesibilidad de las personas con discapacidad de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente); la Ley asturiana 8/2002, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; la Ley del Parlamento de Cataluña 10/1990, sobre Policía de Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

La Ley de Madrid 17/1997, de espectáculos públicos y actividades recreativas, remite, además a la norma sobre accesibilidad, Ley 8/1993, de promoción de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. La misma técnica utiliza la Ley de Valencia 4/2003, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, en este caso por remisión a la Ley 1/1998. Puede citarse, en este mismo apartado, La Rioja, por Ley 4/2000, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma. El incumplimiento de las previsiones es constitutivo de infracciones.

También puede citarse, en la misma línea, la Ley de Castilla y León 7/2006, de espectáculos públicos y actividades recreativas, que, como las anteriores remite a la normativa general sobre accesibilidad, Ley 3/1998, de accesibilidad y supresión de barreras. En este caso, la normativa transversal contiene disposiciones específicas sobre conferencias y espectáculos cuya concreción difiere al desarrollo reglamentario, y vincula la accesibilidad con los derechos al ocio y a la cultura cuando se trata de servicios prestados por Administraciones públicas.

Sin embargo, en Canarias, la Ley 1/1998, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas se difiere a un reglamento la regulación de esta materia. El Decreto 227/1997, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 8/1995, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación establece, en su artículo 41, lo siguiente: “en los edificios de nueva planta del equipamiento colectivo, o aquéllos en remodelación, reforma o rehabilitación, al menos en las partes afectadas por las obras, se tomarán las medidas que ayuden a conseguir la eliminación de las barreras de comunicación, tanto para personas sin ningún resto auditivo, como para aquéllas con resto, portadoras o no de audífonos; (2) Condiciones acústicas. Se tomarán las medidas que doten de una buena acústica en auditorios, salones, vestíbulos de edificios de viajeros, áreas comerciales, polideportivos y, en general, ámbitos de concurrencia de público dotados de megafonía. Todo ello conforme a lo establecido al efecto en la Norma C.1.1 del anexo 4. (3) Medios audiovisuales. Los organismos de la Administración Pública canaria responsables de los medios audiovisuales arbitrarán los medios para que, en el plazo máximo de dos años, al menos los programas informativos se emitan subtítulos y traducidos a la Lengua de Signos Española (en adelante L.S.E.). (...) (6) Instalaciones complementarias de la megafonía. En un plazo no superior a dos años desde la entrada en vigor del presente Reglamento, el Gobierno de Canarias promoverá en colaboración con las instituciones públicas o privadas titulares de teatros, auditorios y salas de conferencias con megafonía, la existencia de instalaciones que permitan a las PMR con discapacidad auditiva oír en las mejores condiciones. Todo ello conforme a lo establecido al efecto en la Norma C.1.4 del anexo 4”. En el artículo 42, establece disposiciones para ciegos y personas con otras de-

ficiencias visuales:”en los edificios de nueva planta del equipamiento colectivo, o aquéllos en remodelación, reforma o rehabilitación, al menos en las partes afectadas por las obras, se tomarán las medidas que ayuden a conseguir la eliminación de barreras de comunicación, tanto para personas sin ningún resto visual como para aquéllas con resto. (...) (6) Teatros y otros centros culturales y de ocio. El acondicionamiento de obras teatrales, espectáculos y otros eventos de centros culturales y de ocio a las necesidades de los ciegos, se hará conforme a la Norma C.2.5 del anexo 4.

Las normas del anexo hacen referencia al subtítulo y la traducción al lenguaje de signos, así como, en el caso de las personas con discapacidad visual en “preparar una caset, que se entregará al invidente durante la representación junto a unos auriculares. En la caset se irá explicando la escenografía de la obra, los movimientos y gestos de los actores, los efectos visuales y, en definitiva, la parte visual de la obra. Se grabará la caset cuidando que sus informaciones se intercalen con el discurso de la obra y que nunca le tapen” y el establecimiento de sistemas de audiodescripción en circuito cerrado.

En relación con otros escenarios culturales, igualmente relevantes, existe una muy reciente Ley estatal 10/2007, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas que establece que los planes de fomento de la lectura “...tendrán especial consideración con la población infantil y juvenil y con los sectores más desfavorecidos socialmente, con especial atención a las personas con discapacidad...”. Contiene previsiones sobre promoción y fomento del uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, así como disposiciones sobre igualdad y accesibilidad universal a las instalaciones y se insiste en la importancia de implementar servicios de accesibilidad en los soportes de los libros. La perspectiva vuelve a ser promocional.

Es significativa al respecto la Orden CUL/1014/2007, por la que se constituye la Comisión Española sobre la digitalización y la accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital que se configura como instrumento para facilitar el acceso al material cultural susceptible de digitalización: publicaciones impresas (libros, revistas, periódicos), fotografías, objetos de museo, documentos de archivo y material audiovisual. Sin embargo, no contiene referencias a la accesibilidad universal de los materiales digitalizados.

En cuanto a los teatros, se aplica normativa general sobre espectáculos públicos y actividades recreativas. De modo específico y de ámbito nacional existe el “Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música”. El Real Decreto 2491/1996, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, no contiene previsiones específicas sobre accesibilidad universal.

Los museos de titularidad estatal se registrarán por las disposiciones de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español y Real Decreto 620/1987. Ni en ella ni en

el Real Decreto 620/1987, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos, se contienen previsiones específicas sobre accesibilidad. Lo mismo ocurre en las Comunidades Autónomas, con la excepción de Madrid y Cantabria, que se refieren a medidas de accesibilidad física.

Escenario 6: Accesibilidad a los materiales audiovisuales en la educación.

En el ámbito educativo la utilización de materiales audiovisuales en la enseñanza es cada vez más frecuente. En la parte relativa a la especificación de las áreas de conocimiento de la educación primaria, de la reciente Ley Orgánica de Educación (LOE), existen no menos de veinte remisiones a medios audiovisuales como materiales de estudio o aprendizaje. Sin embargo, no existen prácticamente previsiones sobre el acceso a dicho materiales por parte de los estudiantes con discapacidades sensoriales o de aprendizaje. La citada Ley Orgánica 2/2006, de Educación expresamente reconoce como uno de sus principios inspiradores “la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad” (artículo 1). En sintonía con el modelo social de discapacidad y en conexión con los derechos humanos, el sistema educativo español se basa en una educación inclusiva³⁸ que al mismo tiempo permita conocer, comprender y respetar las diferentes culturas y las diferencias entre las personas, la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres y la no discriminación de personas con discapacidad (artículo 17 LOE). De este modo, la consecuencia debería ser que las aulas españolas y las propuestas pedagógicas deban ser accesibles a los alumnos con discapacidades.

En materia de accesibilidad, y en cuanto a lo que se refiere a condiciones y plazos, la Ley Orgánica de Educación remite a la Ley 51/2003 (artículo 110.2). Teniendo en cuenta las escasas respuestas legales que la Ley 51/2003 actualmente ofrece a las situaciones de inaccesibilidad de “medios audiovisuales”, la remisión no resulta excesivamente útil. No obstante, la propia ley educativa establece que las Administraciones educativas deberán promover programas para adecuar las condiciones físicas, incluido el transporte escolar, y tecnológicas de los centros y los dotarán de los recursos materiales y de acceso al currículo adecuados a las necesidades del alumnado que escolariza, especialmente en el caso de personas con discapacidad,

³⁸ Resolución del Consejo de la Unión Europea de 5 de mayo de 2003, sobre la igualdad de oportunidades en educación y formación para los alumnos y estudiantes con discapacidad (2003/C 134/04). El Consejo invita a los Estados miembros y a la Comisión, en el ejercicio de sus respectivas competencias, a: “... (i) fomentar y apoyar la plena integración en la sociedad de los niños y los jóvenes con necesidades especiales mediante una educación y formación adecuadas, y su inserción en un sistema escolar que se adapte [...] a sus necesidades...”

de modo que no se conviertan en factor de discriminación y garanticen una atención inclusiva y universalmente accesible a todos los alumnos (artículo 110.2).

La educación universitaria también se basa en el principio igualdad de oportunidades y no discriminación por razones de discapacidad en el acceso a la universidad, ingreso en los centros, permanencia en la universidad y ejercicio de sus derechos académicos (artículo 46.2 b) de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades). En virtud de ello, la Ley Orgánica de Universidades expresamente establece, en su Disposición Adicional Vigésimo Cuarta que “las universidades promoverán acciones para favorecer que todos los miembros de la comunidad universitaria que presenten necesidades especiales o particulares asociadas a la discapacidad dispongan de los medios, apoyos y recursos que aseguren la igualdad real y efectiva de oportunidades en relación con los demás componentes de la comunidad universitaria. Asimismo, la citada norma prevé que “los edificios, instalaciones y dependencias de las universidades, incluidos también los espacios virtuales, así como los servicios, procedimientos y el suministro de información, deberán ser accesibles para todas las personas, de forma que no se impida a ningún miembro de la comunidad universitaria, por razón de discapacidad, el ejercicio de su derecho a ingresar, desplazarse, permanecer, comunicarse, obtener información u otros de análoga significación en condiciones reales y efectivas de igualdad”. Al igual que la legislación educativa básica, se remite, en relación con las condiciones y plazos de accesibilidad, a la Ley 51/2003.

En relación con el acceso a las universidades españolas la normativa establece como principio general el derecho de las personas con discapacidad a solicitar la adaptabilidad de los procedimientos de admisión cuando los mismos no se ajusten a sus necesidades especiales (Real Decreto 1742/2003, por el que se establece la normativa básica para el acceso a los estudios universitarios de carácter oficial, Disposición adicional cuarta; y Real Decreto 743/2003, por el que se regula la prueba de acceso a la universidad de los mayores de 25 años, artículo 5).

También dentro del marco de la enseñanza universitaria y con el objeto de dar cumplimiento al proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, iniciado en 1999 con la Declaración de Bolonia, cabe destacar el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que contempla entre sus disposiciones algunas referencias a la discapacidad y más específicamente a la accesibilidad universal.

El artículo 5 establece que entre “los principios generales que deberán inspirar el diseño de los nuevos títulos, los planes de estudios deberán tener en cuenta que cualquier actividad profesional debe realizarse: (...) (b) desde el respeto y promoción de los Derechos Humanos y los principios de accesibilidad universal y diseño para todos de conformidad con lo dispuesto en la disposición final décima

de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, debiendo incluirse, en los planes de estudios en que proceda, enseñanzas relacionadas con dichos derechos y principios. El artículo 14 por su parte, exige que las “universidades dispondrán de sistemas accesibles de información y procedimientos de acogida y orientación de los estudiantes de nuevo ingreso para facilitar su incorporación a las enseñanzas universitarias correspondientes. Estos sistemas y procedimientos deberán incluir, en el caso de estudiantes con necesidades educativas específicas derivadas de discapacidad, los servicios de apoyo y asesoramiento adecuados, que evaluarán la necesidad de posibles adaptaciones curriculares”. Exigencias similares se establecen asimismo respecto de las enseñanzas oficiales de Máster (Artículo 17), y de Doctorado (Artículo 20).

Otro importante ámbito de acceso a materiales educativos o informativos son las bibliotecas, las cuales cada vez con más frecuencia, cuentan con materiales audiovisuales. La normativa estatal que regula el acceso a las bibliotecas públicas recoge expresas disposiciones sobre acceso de las personas con discapacidad a las mismas, aunque, en la mayoría de los casos, se refiere al acceso físico y no a acceso a los contenidos (Real Decreto 582/1989, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas). No obstante, la Ley 10/2007, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas, claramente establece como uno de sus principios la igualdad para que todos los usuarios accedan a los materiales, instalaciones y servicios de la biblioteca, sin discriminación por razón de discapacidad (artículo 12.2.b). Asimismo, más adelante la citada Ley dispone que “los planes de fomento de la lectura y los programas de apoyo a la industria del libro tendrán en cuenta las necesidades particulares de las personas con discapacidad, especialmente en la promoción, difusión y normalización de formatos y métodos accesibles, como los soportes en alfabeto braille, los soportes sonoros, los soportes digitales o los sistemas de lectura fácil” (Disposición Adicional Tercera, apartado 2).

Asimismo, la Ley 27/2003, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, de fuerza legal a dos elementos esenciales para la accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación en el ámbito educativo. En primer lugar al dotar del carácter de “derecho subjetivo” el aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas y de los medios de apoyo a la comunicación oral (artículo 2), y en segundo lugar, al reconocer el derecho de libre opción de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas al aprendizaje, conocimiento y uso de la lengua de signos española, así como de los distintos medios de apoyo a la comunicación oral (artículo

los 1 y 5.c). Lo dicho resulta esencial si tenemos en cuenta que el uso de la lengua de signos, es uno de los servicios básicos previstos para lograr la accesibilidad de los medios audiovisuales de comunicación para un importante porcentaje de la comunidad sorda, pero también porque deja abierta la puerta para la entrada de otros medios de apoyo a la comunicación oral y la subtitulación.

Otro aspecto ya señalado tiene que ver con la falta de atención a la accesibilidad universal de la regulación de la Comisión Española sobre la digitalización y la accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital. La ausencia se hace especialmente llamativa debido a su potencial repercusión sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Escenario 7: Accesibilidad en los nuevos soportes de la comunicación audiovisual como el vídeo en redes 3G de telefonía móvil o los videojuegos.

El escenario planteado cuenta con dos formatos (3G y Videojuegos) que, desde un punto de vista técnico, así como desde un punto de vista legal (ámbitos reglamentarios) son diferentes. En cuanto al formato del 3G parece que las respuestas a su regulación legal habría que buscarlas en el ámbito de las Telecomunicaciones y podrían pasar por una posible inclusión entre las garantías del servicio universal para usuarios con discapacidad. En la medida en que los contenidos que se reciban por el móvil coincidan con los de otros apartados (televisión, la radiodifusión para dispositivos portátiles (TDT DVB-H), o la utilización de redes 3G para transmisión de vídeo), habrá que tener también en cuenta las previsiones de accesibilidad del escenario correspondiente. De cualquier forma, en la medida en que la que podamos considerar la telefonía móvil como telecomunicaciones y los contenidos transmitidos como servicios de la sociedad de la información, también será posible pensar en 2013 como la fecha a partir de la cual los terminales han de estar adaptados a personas con cualquier tipo de discapacidad.

En cuanto al formato Videojuego, el ámbito aplicable sería el de la accesibilidad Web o normativa sobre la sociedad de la información, ello desde una perspectiva técnica, aunque desde un punto de vista legal, quizás sería más adecuado su encuadramiento dentro del derecho general al ocio (actividades recreativas).

6.2.- PROYECTOS DE REFORMA LEGISLATIVA APLICABLES AL ÁMBITO DE LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA

Fuera del ámbito jurídico, y en relación con nuestro tema, es posible identificar dos fenómenos humanos que actualmente ejercen una gran presión social demandando, por tanto, nuevas respuestas legislativas. Por un lado, el cambio de pa-

radigma de la discapacidad hacia una aproximación desde el discurso de los derechos humanos, y por otro, el estrepitoso desarrollo de las nuevas tecnologías cuyos resultados se trasladan directa e inmediatamente al consumidor en masa.

Lo dicho ha generado, por un lado, una marcada actividad legislativa (un gran porcentaje de la normativa consultada para esta investigación se ha sancionado en la última década) y, por otro lado, la necesidad de adaptar la legislación existente o sancionar nuevas normas. En este contexto, la perspectiva de creación normativa del ordenamiento jurídico español registra una serie de iniciativas o proyectos de reforma que pueden tener incidencia directa en relación con la accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación.

6.2.1.– Las nuevas tecnologías al alcance de todos: Perspectivas de reforma legislativa en España para afrontar los nuevos retos de la tecnología audiovisual

El 24 de junio de 2005 el gobierno de España a través del Consejo de Ministros aprobó un Plan de Reforma del Sector Audiovisual con el objetivo de impulsar y consolidar un sector audiovisual sostenible, rentable, independiente y que asegure el pluralismo cultural, social y político, así como conseguir una transición rápida, ordenada y factible desde la tecnología analógica a la tecnología digital terrestre. Dicho Plan estaba compuesto por tres propuestas de leyes, (Ley de Servicio Público de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, Ley General Audiovisual, y Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales) y dos Reales Decretos que modifican el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital y el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada. La mayoría de las proyectadas reformas del Plan se han materializado ya a excepción del Anteproyecto de Ley General Audiovisual y la Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, los cuales se analizarán en los puntos que siguen.

El Anteproyecto de Ley General Audiovisual³⁹ se plantea, según el Plan de Reforma del Sector Audiovisual, como respuesta a una normativa obsoleta, e incapaz de responder a las actuales necesidades del sector y a las demandas de los ciudadanos de mayor pluralismo e independencia.

En relación con la accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación, el Anteproyecto de Ley General Audiovisual intenta llenar un vacío legal imperante en la legislación vigente. De este modo, el Anteproyecto comienza por establecer como obligación de los prestadores del servicio de difusión de radio o televisión el adoptar las medidas necesarias para hacer operativas las faci-

³⁹ Borrador de Anteproyecto de Ley General Audiovisual, texto de 23/06/2005.

lidades que incluyan los titulares de los canales o prestadores de servicios conexos para el acceso al servicio de personas discapacitadas o con necesidades especiales, en las condiciones previstas en la Ley y demás normas dictadas en su desarrollo (artículo 8). Asimismo favorece la adjudicación de licencias a las propuestas que prevean la prestación de facilidades adicionales a las legalmente exigibles para asegurar el acceso al servicio de personas con discapacidad o con especiales necesidades (artículos 14 y 18) y dispone que los servicios de difusión por ondas terrestres hertzianas adscritos a la función de servicio público deberán tener como objetivo alcanzar la mayor cobertura posible dentro de su respectivo ámbito territorial y ofrecer de manera prioritaria las máximas facilidades posibles para el acceso a sus servicios de las personas con discapacidad (artículo 31.4).

Sin perjuicio de la importancia y necesidad de las referencias anteriores, las mismas no dejan de conformar un conjunto de disposiciones programáticas de difícil exigibilidad. Sin embargo la disposición relativa al acceso para personas con discapacidad contiene una terminología mucho más precisa al disponer que “para favorecer el acceso de las personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación audiovisual, se impondrán a las entidades que tengan atribuida la gestión directa del servicio público de televisión de titularidad estatal o autonómica y a los titulares de licencia para la difusión de televisión de ámbito nacional y autonómica la obligación de ofrecer una parte significativa de sus contenidos acompañada de sistemas de subtítulo, lenguaje de signos y audiodescripción”. Si repasamos el enunciado normativo citado, claramente podemos identificar la imposición de una verdadera “obligación jurídica”, la identificación del “sujeto obligado”, y el “contenido” de la obligación (artículo 62.1).

Pese a la imposición de verdaderas obligaciones jurídicas, el Anteproyecto inmediatamente después de su enunciación general, establece un doble condicionamiento. En primer lugar, al requerir la reglamentación mediante Ley de las obligaciones establecidas; y, en segundo lugar, al permitir en dicha regulación el establecimiento de un régimen transitorio para la implementación de las mismas (artículo 62.2). Sin perjuicio del calendario de realización progresiva especificado en una disposición transitoria (Disposición Transitoria Quinta. El calendario comienza en 2006 y termina en 2015), el Anteproyecto recoge, asimismo, los objetivos de realización final mínimos, dependiendo del carácter del obligado y del servicio de accesibilidad. Así, la Disposición Adicional Quinta dispone que “(1) La programación de los canales del servicio público de televisión en el ámbito estatal deberá contar en un cien por ciento con subtitulación para personas sordas, será accesible a estas mismas personas mediante la incorporación de lenguaje de signos, en un diez por ciento, y el diez por ciento se encontrará audio-descrita para personas ciegas. (2) La programación de los canales en abierto de los titulares de licencia de ámbito estatal, a que se refiere el ar-

título 15, deberá contar en un ochenta por ciento con subtitulación para personas sordas, será accesible a estas mismas personas mediante la incorporación de lenguaje de signos, en un cinco por ciento, y el cinco por ciento se encontrará audio-descrita para personas ciegas. (3) Los titulares de los restantes canales de televisión con ámbito de cobertura nacional, si su audiencia sobrepasase el diez por ciento de la audiencia potencial en su ámbito de cobertura, tendrán la obligación de difundir el sesenta por ciento de su programación con subtitulación para personas sordas, el dos por ciento será accesible mediante la incorporación de lenguaje de signos y el dos por ciento se encontrará audio-descrita para personas ciegas”. A dichos efectos, el Anteproyecto aclara que los porcentajes sobre la programación se computarán sobre el tiempo total semanal de emisión, excluidos los tiempos destinados a la publicidad y la televenta (Disposición Adicional Quinta (4)). Finalmente el Anteproyecto atribuye a la autoridad audiovisual estatal la posibilidad de modificar temporalmente y de forma individualizada los porcentajes de programación accesible exigidos a una entidad (Disposición Adicional Quinta (5)), la facultad de imponer obligaciones específicas adicionales (Disposición Adicional Quinta (6)), y la de proponer al gobierno la modificación reglamentaria de los calendarios establecidos en el Anteproyecto (Disposición Transitoria Quinta (2)).

Para facilitar la utilización de los materiales necesarios para el cumplimiento de las obligaciones legales, el Anteproyecto exhorta a las autoridades audiovisuales ha impulsar la constitución voluntaria (Disposición Transitoria Quinta (3)) de archivos comunes de acceso libre para todas las entidades sujetas a esta obligación, de los materiales disponibles de subtitulación, lenguaje de signos o audiodescripción. A dichos efectos, el Anteproyecto delimita conceptualmente los servicios para lograr la accesibilidad del siguiente modo: (a) Se entiende por Subtitulado, un resumen escrito de los diálogos, músicas y efectos de sonido, presentado en pantalla de forma simultánea al sonido, visible a voluntad del telespectador. (b) Se entiende por lenguaje de signos, la presentación o traducción al Lenguaje Español de Signos incorporada permanentemente a la imagen. (c) Se entiende por Audiodescripción, la banda de sonido independiente que puede ser seleccionada por el telespectador y que describe los personajes, los decorados y las acciones clave con objeto de hacer inteligible a personas ciegas el contexto en el que se desarrollan los diálogos (artículo 62.4).

6.2.2.- El cambio de paradigma en relación con la discapacidad: Perspectivas de revisión legislativa en España

Por mucho tiempo el tratamiento de la discapacidad por parte del ordenamiento español se materializó a través de la Ley 13/1982 (LISMI). Esta norma re-

guló la discapacidad por más de 20 años. Sin embargo desde principios del siglo la legislación española ha sancionado una serie de normas las cuales, se podría decir, conforman un núcleo temático que pretende ordenarse al amparo de principios y fundamentos propios (Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal).

Por ello, la sanción de la Ley 51/2003 no sólo supuso un cambio de paradigma en cuanto al modo de abordar la discapacidad en el ordenamiento jurídico español, sino que también ha dado lugar a un importante número de leyes y decretos donde se proyectan los principales ámbitos a los que se refiere el presente estudio. Las principales normas que ha visto la luz al amparo de la Ley 51/2003, y que en su gran mayoría ha sido abordadas a lo largo del presente trabajo son: Ley 27/2007, de Reconocimiento de la Lengua de Signos Española; Ley 49/2007, sobre el Régimen de Infracciones y Sanciones en Material de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad; Real Decreto 1865/2004, de 6 de septiembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad; Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad; Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio; Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad; Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social; Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones; Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado; y Orden PRE 464/2008, de 20 de febrero, por la que se determinan las condiciones y criterios de accesibilidad establecidos por el Real Decreto 366/2007.

Al cuerpo normativo descrito aún le queda pendiente de sanción el decreto reglamentario pertinente a las condiciones básicas de accesibilidad en el acceso a bienes y servicios a disposición del público, que pueden resultar de vital importancia para el acceso a las personas con discapacidad a los medios audiovisuales de co-

municación audiovisual. A pesar de que el plazo legalmente establecido por la Ley 51/2003 se encuentra vencido (dos años desde la entrada en vigor de la ley), no existe un proyecto oficial que pueda servir de guía para el análisis. A falta de ello, existe una propuesta del CERMI⁴⁰ al Ministerio correspondiente, en la cual se plantean como ámbitos de regulación los siguientes:

- ámbito del consumo.
- ámbito del comercio minorista.
- bienes y servicios a disposición del público de carácter financiero, bancario y de seguros.
- bienes y servicios a disposición del público de carácter sanitario y de promoción y protección de la salud, incluidos las oficinas de farmacia y los servicios veterinarios.
- bienes y servicios a disposición del público de carácter social, asistencial, de atención a la infancia, incluidas las guarderías, y religiosos.
- bienes y servicios a disposición del público de carácter educativo, de cualquier etapa y nivel.
- bienes y servicios a disposición del público relacionados con la seguridad y el orden públicos, la protección civil y las emergencias.
- bienes y servicios a disposición del público de carácter cultural e histórico-artísticos.
- bienes y servicios a disposición del público de atención personal.
- bienes y servicios a disposición del público de naturaleza turística, incluidos los servicios de hostelería y restauración.
- bienes y servicios a disposición del público de carácter medioambiental y naturales.
- bienes y servicios a disposición del público de naturaleza deportiva.
- bienes y servicios a disposición del público de carácter recreativo, de esparcimiento y de ocio, incluidos los espectáculos públicos y las exposiciones.
- bienes y servicios a disposición del público de mantenimiento, reparación y garantía de otros bienes y servicios.
- servicios de información al público.
- bienes y servicios provistos o prestados por determinadas personas.
- resto de bienes y servicios a disposición del público.

⁴⁰ Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. www.cermi.es

6.3.– EL CONTROL ESTATAL DE LA ACCESIBILIDAD EN RELACIÓN CON LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN

6.3.1.– El sistema de control estatal vigente

Existen dos grandes dificultades para controlar la accesibilidad en el ámbito al que se refiere el presente trabajo. La primera tiene que ver con que las técnicas utilizadas son, predominantemente, de regulación y promocionales, quedando el control social negativo relegado a un segundo plano. En estos casos, el control sólo abarca los términos de las licencias o subvenciones concedidas.

En segundo lugar, algunas de las normas repasadas se tipifican infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones en materia de accesibilidad, sin embargo, la falta de concreción en cuanto a los medios audiovisuales de comunicación dificulta la aplicación de las sanciones.

Existen, por otro lado, distintos organismos responsables del cumplimiento de las obligaciones en este contexto. Entre ellos, cabe destacar, con carácter transversal, en materia de discapacidad la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, dependiente del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, el Consejo Nacional de la Discapacidad y el Real Patronato sobre Discapacidad.

Existen algunos Consejos autonómicos con competencia en materia de accesibilidad en Canarias, Madrid, País Vasco, Extremadura, Galicia y Castilla y León y algunos con competencia en el ámbito audiovisual en Galicia, Navarra, Andalucía, Cataluña y Valencia. La legislación castellano manchega no crea una autoridad específica y otorga las funciones de ente regulador al Consejo de Gobierno (Ley 10/2007).

Algunos de ellos tienen carácter consultivo (andaluz y gallego), otros de mediación y vigilancia (Navarra). El Consejo del Audiovisual de Cataluña (Ley 2/2000) es una autoridad reguladora independiente (decide sobre la concesión de licencias) y tiene funciones expresas de exigir accesibilidad audiovisual e imponer sanciones ante incumplimiento (artículos 84.2 y 133, Ley 22/2005). En Valencia existen dos órganos, el Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana (artículo 5) y el Consorcio Audiovisual de la Comunitat Valenciana (artículo 6, Ley 1/2006), cuyas funciones están por determinar. Hasta ahora, sus actuaciones se han referido más a cuestiones relacionadas con las cuotas de protección de las producciones autonómicas y con las medidas de protección y fomento de las lenguas propias.

Mención especial merece el proyecto de ley de creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que estaría dotado de potestades de inspección, control y sancionadora. También podría ejercer funciones de mediación y arbitraje e iniciar acciones ante los tribunales. Un buen modelo para el sistema español es el

Consejo Superior Francés de lo Audiovisual, cuya normativa reguladora prevé la posibilidad de consultar al Consejo Consultivo de Personas con Discapacidad. Más adelante nos referiremos con mayor detenimiento a esta institución.

En el ámbito de la televisión, las autoridades responsables son distintas, en función, una vez más, de la tecnología y del ámbito de difusión. De este modo, corresponde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio –Secretaría General de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información–, el control de la televisión analógica y digital terrestre estatal, así como de la televisión por cable y por satélite. Quedan fuera del sistema la televisión IP y las autonómicas. En relación con las últimas, existen órganos específicos en las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los soportes, dado que la iniciativa es fundamentalmente privada, no existen instituciones públicas de control.

Adscrito al Ministerio de Cultura, y dependiente del mismo, el ICAA (Instituto de la Cinematografía y de las Artes Visuales) –Real Decreto 7/1997–, tiene competencia sobre el registro de empresas cinematográficas y sobre el seguimiento de cuotas de pantalla (Disposición adicional segunda de Real Decreto 81/1997). Existe otro órgano de control que es la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas, (disposición adicional segunda de la Ley 1/1982).

La Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine establece que “el Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 28/2006, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, procederá a transformar el actual organismo autónomo Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en Agencia Estatal de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales” (Disposición Adicional Primera). También en el ámbito de Internet se confía en la autorregulación. Las Administraciones públicas desempeñan una labor de fomento de códigos de conducta. Sí se establece la competencia de estas mismas administraciones para exigir que las páginas Web cuyo diseño y mantenimiento financien adopten los requisitos de accesibilidad. Además, la Ley 11/2007, establece la figura del Defensor del Usuario de la Administración electrónica.

En el caso de los espectáculos públicos, se solapan competencias autonómicas y locales. De modo genérico la autoridad de aplicación es la Comunidad Autónoma, pero en la gran mayoría de los casos, son las autoridades locales (Ayuntamientos, Municipios, Comarcas etc.) quienes poseen las competencias necesarias para velar por el cumplimiento de la normativa. En términos generales, la autoridad competente puede controlar el cumplimiento a través de tres mecanismos esenciales: 1) Otorgamientos de licencias o autorizaciones de apertura o funcionamiento; 2) Controles o inspecciones posteriores; 3) Incoación de un procedimiento sancionador ante eventuales incumplimientos de las obligaciones legales.

En el caso de la accesibilidad a los materiales audiovisuales en educación,

puesto que no hay normas específicas, tampoco hay autoridades específicas de control. Corresponderá a las autoridades educativas velar por el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que sí son contempladas en la normativa.

Sólo algunas normas autonómicas en materia audiovisual tipifican las infracciones y sanciones. Es el caso de la norma catalana y de la valenciana, aunque en este último caso, el consejo regulador todavía no está provisto de funciones.

6.3.2.– Necesidad de un órgano de supervisión independiente y efectivo

Independientemente de las diferentes vías de reclamación (judiciales o alternativas) que la legislación española brinda de modo individual o colectivo a quien o quienes consideren vulnerados sus derechos fundamentales, lo cierto es que la labor estatal de supervisión resulta esencial para lograr que los actores implicados se involucren y cumplan con las obligaciones legalmente establecidas. De este modo, la necesidad de contar con organismos de supervisión efectivos resulta imperiosa, especialmente cuando la supervisión versa sobre servicios que tienen el carácter de “públicos”.

En el sector audiovisual a nivel estatal no existe un órgano específico e independiente de supervisión (las principales funciones de contralor están ejercidas actualmente por el Ministerio de Industria Turismo y Comercio), y a nivel autonómico, como se ha señalado más arriba, sólo algunas Comunidades poseen órganos de supervisión específicos y su composición y funciones varían considerablemente entre unos y otros. Por otro lado, en el ámbito de la discapacidad, existen tanto a nivel estatal como a nivel autonómico órganos específicos, con competencia para supervisar, entre otras cosas, el cumplimiento de las condiciones generales de accesibilidad.

En resumidas cuentas, al momento de supervisar el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad en relación con los medios audiovisuales de comunicación, nos encontramos con dos potenciales órganos cuyos intereses directos en la cuestión pueden superponerse e incluso oponerse. Aunque orgánicamente se opte por que uno de los dos órganos asuma las competencias en la materia, está claro que una comunicación y colaboración mutua resulta imprescindible. Encontramos previsión de comunicaciones institucionales entre los encargados de desempeñar estas mismas funciones en el ámbito francés, como hemos mencionado.

6.3.2.1– Proyecto de Ley de Creación de un Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales

Ante la inexistencia de un organismo regulador independiente y como parte del Plan de Reforma del Sector Audiovisual, el gobierno ha presentado un Proyec-

to de Ley para la creación de un Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, cuyo objeto es convertirse en un organismo de supervisión de ámbito estatal con amplias competencias y con una total independencia.

De conformidad con la exposición de motivos del Proyecto de Ley, “el Consejo estatal de los Medios Audiovisuales garantizará el mantenimiento del pluralismo y la transparencia en los medios de comunicación audiovisual y actuará como órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los derechos de los ciudadanos y los intereses socioculturales, garantizando que en la programación de radio y televisión se respetan los principios constitucionales y la legislación vigente para la protección de los telespectadores y radioyentes”.

El proyecto normativo define al Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales como “la autoridad independiente encargada de la supervisión del sector audiovisual en el ámbito de las competencias del Estado, dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, que actúa con autonomía respecto de las administraciones públicas”. En consecuencia, la clave del éxito del mencionado Consejo recaerá, en gran medida, de la posibilidad de que el mismo sea independiente y efectivo.

En cuanto a lo primero el proyecto de Ley prevé una serie de disposiciones que han sido pensadas con el objeto de garantizar la independencia del Consejo, tales como, las disposiciones relativas a la elección, nombramiento, remuneración, y remoción de los miembros del Consejo, así como las disposiciones relativas a la autonomía funcional y económica del Consejo.

En cuanto al segundo de los aspectos señalados, la efectividad del proyectado organismo dependerá, en gran medida, del grado de independencia, pero también de la amplitud e importancia de sus funciones legalmente reconocidas. A dichos fines el proyecto de Ley prevé una serie de funciones entre las que cabe destacar la posibilidad de dictar normas vinculantes para el sector regulado, la de proponer, dictaminar u objetar proyectos legislativos; la de supervisar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación con potestades de control, inspección y sancionadora, la de mediar o arbitrar entre los conflictos que surjan entre los principales actores involucrados, y la de emitir informes sobre concesión, cancelación o renovación de licencias para operar en el sector regulado.

Por otro lado, si tenemos en cuenta los fines y las funciones que el proyecto de Ley confiere al Consejo, es posible identificar potenciales funciones de supervisión del citado órgano en relación con el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad universal de los medios audiovisuales.

Son fines del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales: (a) Velar por el respeto de los derechos y libertades en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual públicos y privados. (...) (d) Impedir cualquier forma de discriminación y proteger la dignidad de las personas y los derechos de los telespectadores y ra-

dioyentes, en particular los de la infancia y la juventud, tanto en la programación como en los contenidos publicitarios (artículo 2).

Funciones. (1) Son funciones del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales: (...) (h) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación general audiovisual por parte de los titulares de servicios de difusión, de canales o de prestadores de servicios conexos. Para ello contará con potestades de control, inspección y sancionadora. (...) (m) Ejercer funciones arbitrales o de mediación para resolver controversias que se produzcan en las relaciones contractuales entre editores independientes de canales de televisión y servicios de difusión, así como las que puedan producirse entre éstas y los consumidores y usuarios, en particular, en los servicios de pago. (2) En el ejercicio de sus funciones, el Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, antes de iniciado el procedimiento correspondiente, podrá adoptar motivadamente las medidas cautelares que estime oportunas para asegurar la eficacia del laudo o de la resolución que pudiera adoptar. (3) El Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales está legitimado para ejercer acciones judiciales y, específicamente, la acción de cesación y rectificación en materia de contenidos audiovisuales (artículo 3).

6.3.2.2– El Consejo Superior de lo Audiovisual de Francia:

¿El modelo a seguir?

El Consejo Superior de lo Audiovisual (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*),⁴¹ o CSA, es una autoridad administrativa independiente creada por la ley del 17 de enero de 1989 que garantiza el ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual en Francia. Sus objetivos principales son el respeto al pluralismo y la honestidad de la información, la organización de las campañas electorales radiotelevisadas, la atribución de frecuencias a los distintos operadores, el control del espectro en lo que concierne a las bandas de frecuencia atribuidas a la televisión y a la radio, es responsable de los contenidos emitidos, de la garantía del respeto por la dignidad de la persona humana y la protección de la infancia.

El Consejo está formado por un colegio de nueve miembros nombrados por decreto presidencial por un mandato de seis años. Tres de sus miembros, entre ellos el presidente, son designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente del Senado y los otros tres por el Presidente de la Cámara de Diputados (Asamblea Nacional).

Entre sus principales funciones se destacan: 1) Nombramientos: El CSA tiene la facultad de nombrar a los principales actores del sector audiovisual francés, como por ejemplo, a los presidentes de las empresas nacionales de programación

⁴¹ La información utilizada en este punto ha sido obtenida del portal oficial el CSA Francés en Internet, en www.csa.fr

France Télévisions, Radio France y Radio France Internationale, entre otros; 2) Dictámenes: Entre todas las actividades relevantes a su competencia, el CSA puede recibir solicitudes de emitir dictámenes o estudios por parte del gobierno, el Presidente de la Asamblea Nacional o del Senado y las comisiones competentes de estas dos asambleas; 3) Gestión y atribución de frecuencias: El Consejo tiene la exclusiva responsabilidad de: planificar las frecuencias destinadas a las estaciones de radio (AM, FM), atribuir canales de difusión a la televisión analógica (reabsorción de zonas de sombra, extensión de redes) además de planificar las frecuencias para la futura televisión numérica terrestre; 4) Autorizaciones: El CSA es el encargado de autorizar los servicios de radio y televisión públicas y privadas. A partir de la ley del 9 de julio de 2004, las competencias del CSA se extienden a los servicios de radio y de televisión difundidos por otras redes además de la vía hertziana terrestre, el cable o el satélite: las estaciones de radio y televisión difundidas por Internet, por ADSL o por redes de telefonía móvil, por ejemplo, también están sujetas a un régimen de convenio o de declaración ante el CSA; 5) Control: La implementación efectiva de las leyes y reglamentaciones, así como los compromisos y obligaciones de los operadores, es decir, todo lo que constituye el marco jurídico de la libertad de comunicación está subordinado a la posibilidad, en cualquier momento, de controlar que todo ello se cumpla. Una de las misiones confiadas al CSA consiste en garantizar la correcta aplicación de los textos; 6) Sanciones: Para llevar a cabo con eficiencia su misión de regulación, el CSA cuenta con un poder de sanción administrativa para la radio y televisión pública y privada, así como los operadores de cable y operadores de paquetes satelitales, que se aplica en caso de incumplimiento. Las sanciones administrativas pueden aplicarse en caso de incumplimiento, por parte de los operadores, de sus obligaciones y compromisos. La gama de las sanciones es la siguiente: a) suspensión de la autorización; b) reducción de la duración de la autorización; o c) retiro de la autorización, en los casos más graves. El CSA puede asimismo condenar a un operador al pago de una multa o exigir la difusión en la antena de un comunicado.

En materia de accesibilidad para las personas con discapacidad el CSA debe consultar con el Consejo Nacional Consultivo de Personas con Discapacidad (Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH)⁴².

⁴² *Le Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées* (CNCPH) es una instancia nacional que actúa vinculada con el ministro encargado de la discapacidad. Tiene una doble misión. Por un lado, asegurar la participación de las personas con discapacidad en la elaboración y la puesta en práctica de las políticas que le conciernen. Y, por otro, evaluar la situación de la discapacidad y formular consejos y proposiciones para mejorarla.

6.4.- VÍAS JUDICIALES O ALTERNATIVAS DE RECLAMACIÓN

En el Derecho español, y habida cuenta de las dificultades señaladas en el apartado anterior para el control desde los instrumentos sectoriales, serían utilizables las normas relativas a la reclamación en materia de discapacidad.

La vía procedimental o judicial puede finalmente constituirse en el medio de sustanciación de los conflictos que se producirán en relación con la vulneración de los derechos de las personas por vulneraciones que afecten a la accesibilidad universal. Nos referiremos a cuatro cuestiones concretas, como son: “¿quién tiene la legitimación activa?”, “¿sobre quién se ejerce la acción?”, “¿cuál puede ser el objeto de la reclamación?”, y “¿cuáles son las vías procedimentales correspondientes?”. En todo caso, hay que tener presente que, según sea la configuración jurídica de la accesibilidad, estas consideraciones que a continuación se harán deberán ser convenientemente matizadas.

Respecto a la primera cuestión, “¿quién tiene la legitimación activa?”, hay que señalar que, obviamente, habría que considerar que las personas que directamente se hayan vistos vulnerados sus derechos tendrá la legitimación activa para exigir por la vía judicial el cumplimiento de las obligaciones que supusiese dar cumplimiento a las exigencias de la accesibilidad y de los ajustes razonables. Este sería el caso, por ejemplo, de una persona sorda que quisiera iniciar un trámite en la administración y no pudiera comunicarse por carecer de intérprete de lengua de signos. Como hemos señalado anteriormente, la legitimación puede verse ligeramente condicionada según la configuración jurídica de la accesibilidad en que nos encontremos. Mientras en el caso del derecho subjetivo a la accesibilidad, la legislación española parece restringir la legitimación a las personas con discapacidad definidas como tales en el artículo 2 de la Ley 51/2003, en el caso del ejercicio del derecho a la no-discriminación, dicha legitimación se abre a todos los ciudadanos que tengan un interés legítimo. Pero inclusive, en ocasiones los mismos fundamentos en los que reposa la idea de la accesibilidad permitirían, o debieran permitir, una especie de legitimación a quienes carezcan de un interés legítimo directo, esto es, a cualquier persona. Si la accesibilidad, en última instancia, se entiende como una aproximación de carácter general, de aplicación transversal, de la cual se benefician no sólo las personas con discapacidad sino la sociedad en su conjunto, se podría entender que nos encontramos ante situaciones parecidas a las que se dan en el caso de los derechos del consumidor o el derecho a un medio ambiente adecuado. En este sentido, se puede sostener que existirían diferentes sujetos activos: los propios individuos -todos los individuos directamente afectados y no sólo las personas con discapacidad-, las personas jurídicas (como asociaciones o las propias ONGs), y el Estado.

En lo que respecta a las personas jurídicas debemos aclarar que la Ley 51/2003 sólo las legitima para accionar, a las legalmente autorizadas, *en nombre de personas concretas que previamente le hayan autorizado al efecto* (artículo 19). En otros términos, la norma no legitima a las personas jurídicas que tienen como fin la tutela de los derechos de las personas con discapacidad para la defensa de los denominados “intereses difusos”. Tal facultad, sin embargo, sí se encuentra recogida por la normativa española con relación a asociaciones de consumidores. Por ello, consideramos que sería de gran utilidad para los colectivos de las personas con discapacidad que las asociaciones y fundaciones existentes en este ámbito tuviesen legitimación para reclamar y, en su caso, entablar acciones judiciales contra aquellas personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que incumplieran las exigencias de accesibilidad.

Respecto a la segunda de las cuestiones que antes se señalaban, “¿sobre quién se ejerce la acción?”, desde un punto de vista abstracto podríamos afirmar que las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables pueden recaer en aquellos que producen productos, bienes y servicios o tienen que ver con el entorno en los que se desenvuelven las personas en la sociedad. Se trata por tanto de personas (físicas o jurídicas), y del propio Estado, en la medida en que dichos sujetos desarrollen una actividad que tenga incidencia directa con la accesibilidad del entorno, entendido éste en el sentido más amplio posible; en este sentido, la Ley 49/2007, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones a la Ley 51/2003, habla de personas “físicas o jurídicas y de comunidades de bienes”, estableciendo la “responsabilidad solidaria cuando sean varios los responsables y o sea posible determinar el grado de participación de cada uno de ellos en la comisión de la infracción”.

En el caso del Estado, independientemente de que sea en el desempeño de alguna actividad que tenga incidencia directa con la accesibilidad del entorno, existe una obligación general de garantizar la accesibilidad, por lo que subsidiariamente siempre podría ser sujeto pasivo si se acredita una omisión en el ejercicio de dicho deber.

En cuanto al objeto de la reclamación, podemos distinguir claramente tres vías con fines diversos. Así, se podría reclamar la adopción de las medidas necesarias para poner fin a la violación del derecho, o para evitar violaciones futuras, o para prevenir actos de represalia; se podría exigir una indemnización por daños y perjuicios; y, por último, se podría exigir la imposición de una multa o sanción. En este último caso, la Ley 49/2007, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones a la Ley 51/2003 especifica claramente que el abono por parte del sujeto responsable de las multas impuestas como consecuencia de una sanción establecida en dicha norma no exime del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 51/2003.

Por último, respecto a las vías procedimentales que se pueden seguir, hay que señalar otra vez su gran dependencia de la configuración jurídica que se le reconozca a la accesibilidad universal. Dependiendo de ello, se pueden distinguir cinco vías diferentes de reclamación: la vía relacionada con el control de constitucionalidad, la vía de garantía de los derechos fundamentales, la vía contencioso-administrativa, la vía civil, y la vía penal.

La vía relacionada con el control de constitucionalidad, supone garantizar el desarrollo normativo de la accesibilidad en conformidad con el principio de igualdad y con el contenido del artículo 49 de la Constitución. Este control de constitucionalidad posee dos sentidos, por un lado el representado por el recurso de inconstitucionalidad, y por otro, el representado por la cuestión de inconstitucionalidad.

La vía de garantía de los derechos fundamentales, como se ha señalado en varios puntos de este trabajo, viene a garantizar de modo general la tutela judicial, en última instancia a todas las personas que aleguen una discriminación. De este modo, de conformidad con el artículo 53.2 CE “cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”. Sin embargo, la existencia o no de una norma específica que determine o proporcione indicios respecto de “qué se considera accesibilidad” en el caso concreto condicionará directamente la acreditación del derecho legítimo del reclamante, sus posibilidades probatorias y la responsabilidad del eventual reclamado.

La vía contencioso-administrativa será la procedente en caso de solicitud de multa o sanción (aunque para que ello es necesario que exista la norma o reglamento que tipifique dicha conducta como jurídicamente ilícita como es el caso de la Ley 49/2007 por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones a la Ley 51/2003), y también procederá en caso de que quien haya incumplido las exigencias de accesibilidad sea la propia administración o cualquiera de sus agentes. Asimismo, la normativa contencioso-administrativa española recoge un recurso contra la inactividad de la administración que puede ser de tipo declarativa o ejecutiva. En el primer caso la normativa reconoce que cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-

administrativo contra la inactividad de la Administración (Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, artículo 29.1).

En el segundo caso, la norma establece que cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado (artículo 29.1 de la ley citada).

El proceso civil será en principio la vía idónea para la tutela judicial de los derechos amparados por la Ley 51/2003 cuando el pleito se genere entre particulares. Así, el artículo 18 de la citada norma establece que el “derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad comprenderá la adopción de todas las medidas que sean necesarias para poner fin a la violación del derecho y prevenir violaciones ulteriores, así como para restablecer al perjudicado en el ejercicio pleno de su derecho”. También el mismo artículo reconoce el derecho de solicitar indemnización o reparación que puede incluir el daño moral, y por último contempla la adopción de medidas contra las represalias. Aunque todo lo que no esté expresamente establecido en la norma, será de aplicación supletoria la legislación civil (por ejemplo en lo relativo a los plazos de prescripción), la Ley 51/2003 recoge regímenes especiales en lo que respecta a la legitimación, al monto indemnizatorio, y sobre la prueba de hecho relevantes.

La vía penal plantea algunas reflexiones sobre los delitos relativos a la discriminación por razón de enfermedad o discapacidad. En el ámbito penal existe una prohibición amplia de discriminación “por enfermedad o minusvalía que padezca”: como una circunstancia en el delito de discriminación laboral; en el delito de provocación a la discriminación y al odio el supuesto de injurias agravadas por su naturaleza discriminatoria; en la discriminación en la prestación de un servicio público por parte de un funcionario a una persona o asociación; o en la discriminación en una actividad privada.

Está claro que, a diferencia del ámbito civil, donde la discriminación –sea directa o indirecta–, prescinde de la intencionalidad del autor, en el campo penal esta intencionalidad es de vital importancia para la determinación del tipo penal. Por ello, la Ley 51/2003 contempla la regulación de un marco sancionador propio, aunque, frente a ciertas situaciones de discriminación, puede resultar muy difícil trazar el límite entre infracciones administrativas y delitos penales. En todo caso, sería de gran utilidad contar en el Derecho español con un tipo penal específico que penalice la discriminación por inaccesibilidad como lo hace el Derecho francés.

En resumidas cuentas, la vía judicial adquiere relevancia a la hora de abordar la vulneración del derecho a la accesibilidad o a la hora de abordar el incumplimiento de la obligación de realizar ajustes razonables. En este sentido, el cauce

procedimental dependerá de la configuración jurídica que se otorgue a la propia accesibilidad.

Por otro lado, y especialmente en lo que a los medios audiovisuales de comunicación se refiere, resulta interesante el papel que pueden desempeñar los medios extrajudiciales de resolución de conflictos que pretenden adaptarse con mayor facilidad a las necesidades de los usuarios y al objetivo de cada ámbito social de aplicación.

La Ley 51/2003, dedica su Capítulo III al establecimiento de una serie de medidas que garanticen la eficacia de la equiparación. Medidas que la propia norma diferencia según su carácter de fomento y de defensa. “Entre las medidas de defensa, por su sencillez, rapidez y comodidad para las partes, se potencia el recurso del arbitraje para dirimir la resolución de conflictos que puedan surgir”, según indica la Exposición de Motivos de la norma, como mecanismo alternativo a la protección judicial. Y en el artículo 7, que establece el contenido de las medidas contra la discriminación de las personas con discapacidad, se permite la resolución de discrepancias entre la persona con discapacidad y el posible sujeto obligado a realizar el «ajuste razonable» conforme al sistema de arbitraje que la Exposición de Motivos anuncia, y que regula el artículo 17. Este precepto anuncia la creación de “un sistema arbitral que, sin formalidades especiales, atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, las quejas o reclamaciones de las personas con discapacidad en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación”, estableciendo el único límite a la disponibilidad del asunto en la existencia de indicios racionales de delito, y, en todo caso, sin perjuicio de la protección administrativa y judicial que en cada caso proceda.

El Real Decreto 1417/2006 establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación por razón de discapacidad y accesibilidad, que tiene competencia para conocer de las quejas y reclamaciones que surjan en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, también cuando se refieran a telecomunicaciones y sociedad de la información, así como a bienes muebles e inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, comercializados directamente a los consumidores como destinatarios finales, que las personas físicas o jurídicas, individuales o colectivas, profesionales o titulares de establecimientos públicos o privados, fijos o ambulantes, produzcan, faciliten, suministren o expidan, en régimen de derecho privado. Esta vía puede ser muy útil en el ámbito en el que nos encontramos.

Finalmente cabe mencionar que, si bien la Ley 49/2007, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones a la Ley 51/2003 no proporciona respuestas respecto del contenido de las condiciones de accesibilidad universal a los me-

dios audiovisuales de comunicación, ofrece a cambio una importante herramienta para que los sujetos damnificados, o el Estado en su función de controlador, coaccionen legalmente a los presuntos infractores con el objeto de revisar o cesar sus prácticas discriminatorias a través de la imposición de una sanción fundamentalmente pecuniaria. Es procedente destacar que la Ley especifica claramente que el abono por parte del sujeto responsable de las multas impuestas como consecuencia de una sanción establecida en dicha norma no exime del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 51/2003 (artículo 7).

A dichos efectos, la norma considera infracciones administrativas las vulneraciones del derecho a la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando se produzcan discriminaciones directas o indirectas, acosos, incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, así como el incumplimiento de las medidas de acción positiva legalmente establecidas, especialmente cuando se deriven beneficios económicos para la persona infractora (artículo 2.1). Para ello establece tres tipos de infracciones básicas: infracciones leves, infracciones graves e infracciones muy graves con sus respectivas sanciones a modo de multas que van desde los 301 a 1.000.000 de euros. Asimismo, en el caso de las infracciones muy graves, se contempla la posibilidad de ordenar la supresión, cancelación o suspensión total o parcial de ayudas oficiales, consistentes en subvenciones y cualesquiera otras que tuviese reconocidos o hubiera solicitado el sancionado en el sector de actividad en cuyo ámbito se produce la infracción (artículos 4.1, 3.1 y 6).

Aunque en teoría esta Ley proporcionaría una herramienta de amplio espectro tendente a exigir el cumplimiento los derechos reconocidos por la Ley 51/2003 a las personas con discapacidad, en la práctica, su uso se encuentra directamente condicionado por las propias limitaciones de la Ley 51/2003 que, como se ha señalado más arriba, en su estado actual no ofrece pautas claras sobre las condiciones de accesibilidad universal a los medios audiovisuales de comunicación.

7.– ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LA REGULACIÓN DE LA ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

Una revisión general del ordenamiento jurídico español, en relación con la regulación de la accesibilidad universal en los medios audiovisuales de comunicación, nos permite destacar dos características esenciales. En primer lugar, que “el sector audiovisual” no es un ámbito legal de regulación propio, sino que sus diferentes escenarios, han sido regulados de forma autónoma (ej. cine, TV, teatros, Internet etc.); y, en segundo lugar, que las referencias legales a la accesibilidad universal son escasas y en su mayoría no ejecutables. Sin perjuicio de ello, corresponde en este punto destacar las principales carencias o contradicciones que se desprenden de lo señalado en los puntos anteriores. Para ello, se procederá a distinguir entre las consideraciones de carácter general y las de carácter específico.

7.1.– CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL

7.1.1.– La falta de un criterio legal homogéneo sobre lo que comprende “sector audiovisual”

Un primer aspecto a destacar es la contradicción entre la concepción desde la visión de un sector “económico” y la concepción desde la visión de un ámbito de ejercicio de “derechos fundamentales”. Hay dos grandes campos legales que se superponen y en ocasiones se contradicen. El marco de accesibilidad universal (principios de derechos humanos y de libertad e igualdad) y el marco de regulación de los medios de comunicación inspirado tradicionalmente en principios diferentes como la libertad del mercado y la libre competencia. Es por ello necesario acercar ambos marcos para lograr un efectivo cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad. La legislación autonómica se diferencia considerablemente en relación con el objeto o ámbito de aplicación, siempre bajo la rúbrica o denominación de “sector audiovisual”. Por ejemplo, las leyes navarras, de Castilla-La Man-

cha y catalanas claramente apuntan a la regulación de la radio y televisión, mientras que la andaluza y la gallega se basan mas bien a el sector de la producción cultural audiovisual (cine).

Sin perjuicio de la delimitación conceptual de carácter técnico o legal del término “medios audiovisuales”, desde la perspectiva del derecho a la comunicación e información de las personas con discapacidad, la accesibilidad universal de los contenidos audiovisuales requiere de un análisis amplio de los diferentes escenarios de la vida cotidiana donde, con carácter necesario o accesorio, se utilizan medios audiovisuales, bien sea para la comunicación o para la información.

A los efectos de la presente investigación, se identificaron 7 posibles escenarios principales (Véase capítulo 6). Sin embargo, la legislación vigente que resulta aplicable a los diferentes escenarios señalados, no coincide con la delimitación efectuada para este trabajo.

Como se ha visto, en la legislación existente, y en los proyectos de reforma, parece claro, y quizás incluso inevitable, la tendencia a asimilar “sector audiovisual” con “radiodifusión” (TV y Radio). Esta tendencia también se nota en el ámbito de la Unión Europea y en la legislación comparada. Los nuevos retos tecnológicos han generado necesidades de reforma, pero las mismas apuntan a incluir en el citado criterio restringido a las nuevas modalidades tales como el VOD (vídeo on demand), la televisión a la carta, la televenta, la Televisión IP etc., sin abrir el concepto legal a ámbitos como el cine, el teatro, museos etc. Desde un punto de vista técnico y económico es lógico y comprensible que ámbitos como el teatro y la televisión se regulen de modo independiente. Pero desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, el acceso al teatro y el acceso a la televisión tienen el mismo valor y exigibilidad. Por ello, abordar la accesibilidad de los medios audiovisuales de comunicación desde la concepción legal o económica que sirve de base para la regulación del sector audiovisual, implica no sólo una exclusión real de las personas con discapacidad del acceso a entornos como teatros, museos, bibliotecas, o escuelas, sino también una discriminación injustificable.

7.1.2.– Dificultades para delimitar el contenido de la dimensión objetiva de la accesibilidad

El presente estudio se ha centrado principalmente en la “accesibilidad de los contenidos audiovisuales” (el mensaje). No obstante, ha quedado evidenciado que, en ocasiones, para hacer posible dicha accesibilidad, se necesita o requiere adaptar a dichos fines los “medios de comunicación audiovisuales” (el dispositivo emi-

sor del mensaje) o los “sistemas de recepción” (el dispositivo receptor de mensaje). Un claro ejemplo de ello es la normativa sobre accesibilidad de los contenidos audiovisuales en la televisión digital, que legalmente se perfila hacia la imposición de obligaciones a los operadores televisivos sobre cuotas de pantalla con contenidos accesibles, pero que deja sin regular la imposición de obligaciones a los productores de sintonizadores de TDT sobre los requisitos técnicos de los mismos que son necesarios para permitir la recepción de los contenidos accesibles mencionados.

Las normas sobre accesibilidad más antiguas suelen olvidar el acceso a contenidos audiovisuales y concentrarse en el acceso físico a los bienes, servicios o entornos. Las normas más modernas intentan solventar dicha carencia concentrándose en el acceso a contenidos, pero al no contemplar el acceso físico pueden caer en el mismo problema. ¿De qué sirve un cine con películas subtituladas si no existen baños adaptados y no existen rampas? ¿De qué sirve que la televisión pública emita 100% de sus contenidos con subtítulos si los receptores, según vienen de fábrica, no pueden recibir dicha información? El mantenimiento de la brecha entre accesibilidad física y accesibilidad a los contenidos es una preocupación a tener en cuenta en futuras normas y en la revisión de las existentes.

7.1.3.– Carencias en la legislación sobre accesibilidad

Como se ha señalado en el punto 6.1, a nivel estatal, la Ley 51/2003 no reconoce al sector audiovisual como uno de sus ámbitos de aplicación aunque de modo indirecto lo audiovisual podría quedar comprendido dentro de dos de los ámbitos expresamente reconocidos por el artículo 3 de la citada Ley. Esto es, el ámbito relativo a “telecomunicaciones y sociedad de la información”, y el ámbito relativo a “bienes y servicios a disposición del público”. La Ley 51/2003 claramente regula la accesibilidad universal como un verdadero derecho subjetivo⁴³, por lo que facilita su exigibilidad tanto por vía administrativa como judicial. No obstante, abordar la accesibilidad universal del sector audiovisual a través de la Ley 51/2003 supone una serie de inconvenientes. Así, lo que constituye una de sus principales virtudes, puede resultar, en este punto, uno de sus principales defectos. Es decir, la amplitud de los ámbitos de aplicación influye de modo directamente proporcional en la indeterminación de las medidas que los sujetos obligados deben adoptar para lograr la pretendida accesibilidad. Ello, desde una perspectiva procesal, supone una

⁴³ Esta tesis ha sido defendida y fundamentada en de Asís Roig, R., *et.al*, *Sobre la accesibilidad universal en el Derecho*, cit.

gran carga probatoria para el presunto damnificado, y desde una perspectiva del control administrativo, una gran dificultad para imponer multas o sanciones. Es cierto que la Ley 51/2003 prevé la sanción por vía reglamentaria de lo que denomina “condiciones básicas de accesibilidad” (artículo 10) a los efectos de precisar las condiciones mínimas de accesibilidad en cada uno de sus cinco ámbitos de aplicación, pero, a pesar de haberse vencido el plazo legalmente establecido, el gobierno no ha regulado aún uno de los dos ámbitos que tienen mayor influencia en el sector audiovisual según lo señalado más arriba.

Un buen ejemplo de una legislación más precisa, y por ende, exigible, lo podemos encontrar en Estados Unidos, donde la enmienda introducida por el “*Workforce Investment Act*” de 1998 a la sección 508 del “*Rehabilitation Act*” establece un procedimiento de queja y requisitos para las denuncias. Esta norma, que regula lo referente a la tecnología electrónica y de la información, aplicaciones de software y sistemas operativos, información o aplicaciones de la Web, productos de telecomunicaciones, productos de vídeo o multimedia, ordenadores, productos autocontenidos o cerrados—como los kioscos informáticos o los cajeros automáticos—y también se ocupan de la compatibilidad de tecnologías de asistencia que usan algunas personas con discapacidad para acceder a la información y comunicación. Cualquier persona con discapacidad puede presentar una queja alegando que una Agencia Federal no cumple con las disposiciones de la sección 508 en sus procesos de contratación pública (al adquirir tecnología electrónica e informativa). Las quejas se presentan ante la agencia federal que está incumpliendo la normativa. Además, la legislación estadounidense contempla una reglamentación técnica, *36 CFR Part 1194. Electronic and Information Technology Accessibility Standards; Final Rule. (Section 508 Standards)*, que establece los estándares necesarios para el cumplimiento de las previsiones de esta sección. Uno de los apartados más relevantes es el de las obligaciones con respecto a los vídeos y los recursos de multimedia (§ 1194.24 *Video and multimedia products*), en él se establece la obligación de que cualquier recurso informativo de este tipo cuente con *open* o *close caption* y cuando sea el caso audiodescripción.

La normativa autonómica sobre accesibilidad universal y supresión de barreras es abundante y, en algunos casos, anterior a la propia legislación nacional. No obstante, las referencias al sector audiovisual son escasas.

Una revisión y sistematización de la normativa autonómica sobre accesibilidad universal de carácter general, en relación con el sector audiovisual, nos permite identificar al menos tres modelos o fórmulas legales de tratamiento, según el grado de especificidad y exigibilidad adoptado por el legislador.

Un primer modelo, que podríamos denominar “modelo A”, donde la norma se limita a reconocer el derecho a la comunicación de todas las personas sin dis-

criminación y en igualdad de condiciones, exigiendo de modo general la adopción de medidas que permitan el acceso a los sistemas de comunicación y señalización garantizando de esta forma el derecho a la información, la comunicación, la cultura, la enseñanza, el ocio y el trabajo. Un claro exponente de este modelo lo encontramos en la Ley de Castilla y León de accesibilidad y supresión de barreras que se limita a adoptar una disposición general sobre supresión de las barreras en la comunicación sensorial y exige a las Administraciones Públicas en Castilla y León el establecimiento de los mecanismos y alternativas técnicas que hagan accesibles los sistemas de comunicación y señalización, a toda la población, garantizando de esta forma el derecho a la información, la comunicación, la cultura, la enseñanza, el ocio y el trabajo (artículo 24, Ley 3/1998, de accesibilidad y supresión de barreras).

Un segundo modelo, que podríamos denominar “modelo B”, donde la norma avanza un poco más e impone la obligación de elaborar un “plan de medidas técnicas” que, de forma gradual, permita garantizar el derecho a la información de todas las personas y especialmente de aquellas con discapacidad sensorial e intelectual, mediante el uso de lengua de signos española, información subtítular, existencia de información sonora, todos ellos con contenidos adaptados. Un ejemplo de este modelo lo podemos encontrar en la Ley canaria de accesibilidad que dentro del ámbito de la comunicación requiere a los “medios audiovisuales” de titularidad de las administraciones públicas canarias la elaboración de un plan de medidas técnicas que, de forma gradual, permita, mediante el uso del lenguaje de signos o subtítular, garantizar el derecho a la información (artículo 19.3, Ley 8/1995, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación de Canarias), y a los “medios de comunicación social” de titularidad de las administraciones públicas canarias complementar los programas informativos y culturales de la televisión mediante subtítulos o lenguaje de signos (artículo 21.2). Se trata del modelo predominante en prácticamente todas las normas autonómicas.

Un tercer modelo, que podríamos denominar “modelo C”, donde la norma, además de reconocer los dos modelos anteriores, impone obligaciones precisas y directas a los medios de audiovisuales que suelen tomar la forma de “reserva” de un porcentaje o cantidad de horas o programas accesibles. Aunque de un modo ambiguo y restringido, este modelo ha sido recogido en la Ley vasca de promoción de la accesibilidad al exigir que en los medios audiovisuales de titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco aparezca al menos en uno de los informativos un intérprete en lenguaje de signos además de subtítulos, al objeto de garantizar el derecho a la información de las personas con dificultades de comunicación (artículo 11, Ley 20/1997, para la Promoción de la Accesibilidad de País Vasco).

Prácticamente todas las normas autonómicas establecen su propio régimen de sanciones calificando como “grave” el incumplimiento de las condiciones de acce-

sibilidad en la comunicación. No obstante, si tenemos en cuenta el contenido de los modelos señalados, es sencillo concluir que, a excepción del modelo C, ninguno de ellos puede permitir, en la práctica, la imposición de una sanción.

7.1.4.– Carencias en la legislación sobre el sector audiovisual

A nivel estatal no existe una norma comprensiva de aplicación general al sector audiovisual, y a nivel autonómico sólo algunas Comunidades han sancionado leyes de este tipo. Entre las legislaciones autonómicas, existen grandes diferencias en relación con la inclusión de referencias al acceso de personas con discapacidad a los contenidos audiovisuales. Mientras en algunos casos como Galicia o Navarra sólo se contemplan disposiciones sobre no discriminación en sentido general, en otros casos como en Cataluña o Valencia, se contemplan verdaderas obligaciones legales con exigencias de cuotas de pantallas. La Ley de Castilla-La Mancha hace referencia expresa a la accesibilidad de los medios audiovisuales y a los servicios básicos para lograr dicha accesibilidad, pero no establece cuotas de pantalla.

De todos modos, como se señaló más arriba, el principal problema de la legislación sobre el sector audiovisual es de carácter conceptual al restringir su aplicación, casi exclusivamente, a televisión y radio.

Aunque el Anteproyecto de Ley General Audiovisual supone un gran avance en relación con la inclusión de disposiciones legales sobre accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación, resulta igualmente criticable que una Ley que se precie de regular el sector audiovisual, expresamente restrinja su objeto a establecer la regulación básica de la radio y de la televisión y de sus servicios conexos. Así, el anteproyecto entiende por Televisión “aquella forma de comunicación pública consistente en la puesta a disposición, mediante transmisión a distancia por cualquier medio electrónico, incluidos los servicios de la sociedad de la información, de contenidos audiovisuales constituidos por imágenes y sonidos no permanentes, organizados secuencialmente en el tiempo, destinados mediata o inmediatamente al público, de forma que éste no pueda alterar el orden ni el momento de recepción de dichos contenidos”; y por servicios conexos de radio y televisión, “la puesta a disposición del público de los contenidos de los siguientes servicios: (a) Teletexto. (b) Guía electrónica de programas, entendida como la información en soporte electrónico sobre los programas individuales de cada uno de los canales de radio o televisión, con capacidad para dar acceso directo a dichos canales o a otros servicios conexos o accesorios. (c) Cualquier otro servicio consistente en la puesta a disposición del público de textos, datos, sonidos e imágenes o combinaciones de éstos, en combinación con el servicio de radio o televisión de

manera que el usuario los perciba como un servicio audiovisual único, integrado en el de radio o televisión”. Como puede verse, el anteproyecto, aunque amplía considerablemente el concepto de televisión y servicios conexos de radio y televisión, sigue sin resolver la regulación de otros escenarios como el cine, teatro, DVD, etc.

El Real Decreto 1498/2007, sobre condiciones básicas de accesibilidad en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información, recoge una disposición general sobre medios de comunicación social en la cual se exige el acceso a los contenidos audiovisuales por parte de personas con discapacidad a través del subtítulo, audiodescripción y la lengua de signos, pero finalmente, remite directamente a los términos recogidos por la legislación audiovisual.

7.1.5.– Carencias de los organismos de control

Existe una gran dispersión y, en algunos casos, una ausencia absoluta, de órganos de control eficaces. La mayoría de los regímenes legales crean órganos de control específicos, aunque en algunos casos las funciones de supervisión son asignadas a organismos administrativos existentes.

En el sector audiovisual, a nivel autonómico, existen algunos Consejos Audiovisuales aunque comparativamente son muy variados en cuanto a las funciones. El navarro es prácticamente de carácter consultivo y el catalán tiene amplias funciones.

A nivel nacional, no existe un órgano centralizado que regule o controle el cumplimiento de las obligaciones legales. Como se ha visto en el punto (6.2.4.1), se prevé la creación de un órgano estatal de control sobre lo audiovisual con amplias funciones e independencia.

Por ello, es importante destacar dos cuestiones esenciales que el futuro Consejo debiera tener presente si ha de asumir las funciones de supervisión y promoción de las condiciones de accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación. En primer lugar, que si bien la Ley General Audiovisual determinará sus principales funciones en materia de accesibilidad universal de los medios audiovisuales de comunicación (véase punto 6.3.1.1), dichas funciones no deben limitarse al control de las obligaciones establecidas por dicha norma, sino a todo el ordenamiento español; del que, como hemos destacado en este trabajo, forma parte, en especial, la Ley 51/2003 y sus normas reglamentarias (véase punto 6.1). Esta aserción está claramente justificada bajo el amparo de los fines y funciones del Consejo señalados anteriormente. Asimismo, desligar al futuro Consejo del amparo exclusivo de la Ley General Audiovisual, le podría permitir a dicho órgano no quedar circunscrito al concepto restringido de sector audiovisual imperan-

te en la normativa vigente, y de este modo ejercer sus funciones en otros escenarios audiovisuales como los señalados en este estudio.

En segundo lugar, el Consejo debiera regular, vía reglamentaria, un procedimiento de consulta obligatorio con el órgano gubernamental representativo de las personas con discapacidad, en todas aquellas funciones donde de modo directo, o indirecto, puedan entrar en juego el derecho de acceso a los medios audiovisuales de comunicación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Aunque el proyecto de Ley guarda silencio, esta aserción se encuentra justificada desde varios frentes, entre los que cabe destacar, el carácter concurrente de dos organismos provenientes de dos ámbitos (Discapacidad y Medios Audiovisuales) con intereses diversos, la falta de una representatividad propia de las personas con discapacidad en la estructura del Consejo, el carácter transversal de la discapacidad y en especial de la Ley 51/2003, y el carácter constitucional de los derechos en juego.

7.2.– CONSIDERACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

7.2.1.– En relación con la legislación sobre televisión

En este ámbito hay una gran incidencia de la normativa horizontal sobre accesibilidad en la comunicación, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, que confluye con la normativa sectorial-específica sobre las diversas tecnologías (analógico-digital) y sistemas de transmisión (cable, difusión terrestre, satélite) dando lugar a un panorama muy confuso que no podrá arreglar una futura Ley sobre el Audiovisual al menos a corto o medio plazo.

Por lo que respecta a la «nuevas formas de televisión» difundida a través de redes de comunicaciones electrónicas (televisión IP), se caracteriza por la ausencia de regulación lo que implica la inexistencia de obligaciones específicas relativas a la accesibilidad universal y la dificultad de imponer el contenido de la normativa horizontal.

El Real Decreto 1494/2007, sobre condiciones básicas de accesibilidad en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información, recoge una disposición específica sobre televisión digital donde se exigen condiciones de accesibilidad de los equipos receptores de TVD. De este modo, se podría intentar solventar una importante carencia de disposiciones o regulaciones al respecto, no sólo en la legislación vigente, sino incluso en el propio Anteproyecto de Ley General Audiovisual.

En el ámbito del Derecho comparado, el Reino Unido establece disposiciones sobre accesibilidad dentro de su Ley de Comunicaciones (*Communications Act* de 2003. secciones 303-305). En este sentido, Ofcom (el regulador de los medios en Reino Unido) debe elaborar y revisar periódicamente un código relativo a las previsiones para atender a las personas con discapacidad. El código debe incluir medidas para asegurar que los proveedores cumplan con sus obligaciones en relación con las personas con discapacidad, en concreto los objetivos de cuotas sobre subtítulo y audiodescripción.

El *Code on Television Access Services* (septiembre 2006), establece obligaciones para los proveedores de servicios de TV públicos y privados, en beneficio de las personas con discapacidad que consisten, básicamente, en la concreción de las metas a alcanzar en tema de subtítulo (100%), interpretación en lenguaje de signos (5%) y audiodescripción (10%) sobre la programación. En el mismo sentido que la *Communications Act*, se establecen consideraciones importantes sobre el tipo de programas que deberán contar con estas facilidades.

De modo similar, la norma francesa sobre discapacidad establece previsiones que afectan a distintos sectores dentro del ámbito de los medios audiovisuales de comunicación. En Francia, la Ley n° 2005-102, de 11 de febrero de 2005, para la igualdad de derechos y de oportunidades, la participación y la ciudadanía de las personas con discapacidad, en su artículo 74 reforma la Ley sobre la Libertad de Comunicación: los programas cuya audiencia superan los 2,5 por ciento anuales, deberán incluir en un plazo de 5 años dispositivos para que sean accesibles a las personas sordas o con discapacidades auditivas. En un plazo de 1 año, el Gobierno propondrá las modalidades de audiodescripción de los programas de televisión. La también mencionada ley francesa sobre los derechos de las personas con discapacidad incluye la audiodescripción en emisiones por TV (90% del total audiodescrito son películas) y DVD para uso doméstico, de venta en grandes almacenes y comercios del sector.

7.2.2.– En relación con la legislación sobre servicios de la sociedad de la información

La implantación de la accesibilidad a Internet se caracteriza por su singularidad frente al resto de sectores relacionados con la comunicación audiovisual. Se trata del ámbito en el que la iniciativa privada sin ánimo de lucro está teniendo un mayor protagonismo y efectividad en sus actuaciones a través de la iniciativa del W3.

Asimismo se puede apreciar en la introducción de la exigencia de la accesibilidad cómo se impone en primer lugar en el ámbito público (páginas institucionales de Internet) y posteriormente se extenderá a todo tipo de páginas. La Ley sobre

medidas de impulso a la sociedad de la información (LSSI) establece, en lo referente a la información y servicios en la Web para los servicios públicos de las Administraciones y aquellos que se mantengan con fondos de éstas, un plazo (previsto para el 31 de diciembre de 2005), no queda duda de la voluntad expresa de que toda Web que ofrezca un servicio relacionado con la sociedad de la información, sea accesible no más tarde del 3 de diciembre de 2013. Esta diferencia, no obstante, puede interpretarse como una moratoria en lo relativo a las otras páginas.

La Ley 56/2007, sobre medidas de impulso a la Sociedad de la Información, intenta resolver algunas carencias de la legislación vigente y como elemento positivo recoge un criterio amplio de “páginas públicas” puesto que expresamente incluye las páginas de las Administraciones Públicas, las páginas cuyo diseño o mantenimiento financien total o parcialmente las Administraciones Públicas, las páginas pertenecientes a Centros públicos educativos, de formación y universitarios, así como, de los Centros privados que obtengan financiación pública, y las páginas de empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica.

Como elemento crítico se podría señalar la gran vaguedad e imprecisión de la frase “nivel medio de los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos”, así como, el error conceptual de insertar la frase “siempre que ello sea técnicamente viable y económicamente razonable y proporcionado”, totalmente improcedente en una norma que fija unas condiciones de accesibilidad. Se introduce en una disposición relativa a la accesibilidad universal criterios propios de los ajustes razonables cuando claramente la norma no hace ni debe hacer referencia a éstos. La posibilidad técnica o la razonabilidad económica no pueden nunca permitir una opción al sujeto obligado de no hacer un entorno, producto o servicio accesible. Evidentemente, y de modo previo, es posible que en el diseño técnico de los estándares de accesibilidad se evalúen la posibilidad técnica o la razonabilidad económica, pero una vez acordado un determinado estándar o condición de accesibilidad no debiera existir la posibilidad de incumplir la obligación bajo el pretexto de imposibilidad técnica y razonabilidad económica. Pongamos un ejemplo: como los propios principios del diseño para todos establecen, es muy probable que al diseñar el estándar Web W3C-WAI se haya evaluado la posibilidad técnica o la razonabilidad económica para su implementación. Ahora bien, una vez que se ha evaluado y consensuado la viabilidad del estándar o condición de accesibilidad carece de sentido que el sujeto obligado, que en la mayoría de los casos no es técnico experto en la materia, argumente que no puede hacer un entorno, servicio o producto accesible porque es técnicamente imposible o económicamente irrazonable. Con relación a la dificultad económica siendo el sujeto obligado el propio Estado parece difícil de entender la mención legal.

Asimismo, el Real Decreto 1494/2007, sobre condiciones básicas de accesibilidad en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información, recoge importantes disposiciones en materia de accesibilidad de páginas Web puesto que, por primera vez, se intenta establecer un estándar específico y preciso de accesibilidad (UNE 139803:2004) lo que proporciona un mayor nivel de control administrativo y de exigibilidad judicial. Otro elemento destacable del citado proyecto, es la inclusión de disposiciones sobre acceso a equipos informáticos y al software. Aunque las disposiciones que se recogen son muy generales, las mismas podrían servir de base para una futura y necesaria regulación sobre el acceso a videojuegos por parte de personas con discapacidad.

7.2.3.– En relación con la legislación sobre telecomunicaciones

En las comunicaciones electrónicas se reconocen unos importantes derechos a los usuarios dentro del contenido del servicio universal, lo que conlleva unas obligaciones a los operadores que deben asumir su coste.

La intensidad y eficacia del servicio universal para garantizar el acceso a las personas con discapacidad a estos servicios contrasta con la limitación de su contenido, ya que únicamente abarca el acceso a determinados servicios considerados básicos.

El Real Decreto 1494/2007, sobre condiciones básicas de accesibilidad en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información, recoge novedosas disposiciones sobre el acceso a servicios como atención al cliente o facturación y, en materia de telefonía móvil, se requiere al Estado un papel activo en la promoción del acceso a terminales adaptados a personas con discapacidad sensoriales. Como elemento crítico, se podría señalar que las disposiciones relativas al servicio de telefonía móvil no se establecen de un modo jurídicamente exigible.

En el Derecho comparado la legislación estadounidense, a través de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 (*Telecommunications Act*), establece medidas dirigidas al sector de las telecomunicaciones y al público en general y cuenta con disposiciones específicas para personas con discapacidad, especialmente en los apartados 251 (*Interconnection*), 255 (*access by people with disabilities*) y 305 (*Video Programming Accessibility*), reforma introducida por esta norma al “*Communication Act* de 1934” y que tiene que ver con close caption y video descripción. Además, exige la accesibilidad para personas con discapacidad a los servicios de telecomunicaciones y establece medidas que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a la programación televisiva. Establece, por ejemplo, que en las regulaciones sobre *close caption* se deberá determinar que todo nuevo programa que

se emita con posterioridad a la entrada en vigencia de dichas regulaciones deberá contar con subtítulos cerrados.

Precisamente, la *Part 79--Closed Captioning Of Video Programming - 47 C.F.R. § 79.1* establece medidas dirigidas a todos los proveedores de programación de vídeo. En general la norma impone la obligación progresiva de incorporar el subtítulo cerrado (*close caption*) en la programación transmitida por la televisión, lo cual incluye la publicidad de más de 5 minutos.

7.2.4.– En relación con la legislación sobre espectáculos públicos y actividades recreativas

De las normas consultadas se desprende claramente que las mismas tienen vocación de regular los actos (espectáculos públicos y actividades recreativas), así como las instalaciones (establecimientos públicos) donde éstos se celebran. De ello se infiere que el marco normativo podría regular tanto la accesibilidad física a las instalaciones, como la accesibilidad del contenido (audiovisual en nuestro caso). No obstante, las previsiones al respecto claramente están desarrolladas sobre la base de la accesibilidad física a los entornos.

Asimismo, se trata de un ámbito normativo genérico, puesto que incluye varios ámbitos específicos como el cine, teatro, museos, bibliotecas, etc. No obstante, la propia normativa establece que la misma es de aplicación supletoria a aquellos ámbitos donde existe una regulación específica (por ejemplo, el cine). Además del aspecto mencionado de que la normativa claramente apunta hacia la accesibilidad física y no audiovisual, en general, la accesibilidad es exigida dentro de las condiciones de seguridad y no desde la perspectiva de la igualdad y del derecho a la participación.

En Estados Unidos la Ley estadounidense de Personas con Discapacidad de 1990 (*American with Disabilities Act*), contiene disposiciones sobre las instalaciones públicas y los servicios operados por entidades privadas que están en el título III. Las instalaciones públicas, entre las que se incluyen las salas de exhibición de cine, los teatros, los establecimientos para conciertos, los estadios, y otros lugares de exhibición y entretenimiento, habrán de ser plenamente accesibles. Lo importante en dicha normas es que incluye accesibilidad física y sensorial.

7.2.5.– En relación con la legislación sobre cine

Las pocas referencias al acceso al cine de personas con discapacidad están relacionadas con ayudas e incentivos pero no hay obligaciones legales en sentido estricto. Es

cierto que la nueva Ley 55/2007, del Cine relaciona el acceso a materiales por parte de personas con discapacidad con la “cuota de pantalla” pero lo hace sólo a través de un cómputo doble de estas obras en relación con la cuota importante que es sobre producciones nacionales o europeas. Por ello el régimen sancionador es inaplicable.

7.2.6.– En relación con la legislación sobre teatros

En términos generales la regulación sobre acceso a teatros se rige, según sea el caso, por la normativa estatal o autonómica sobre espectáculos públicos y actividades recreativas. De modo específico y de ámbito nacional existe el “Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música” que tiene entre sus principales funciones el inventario, catalogación y difusión del patrimonio musical y dramático (artículo 3.3, Real Decreto 2491/1996, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música). No obstante, no existen disposiciones de ningún tipo de acceso a personas con discapacidad.

7.2.7.– En relación con la legislación sobre museos

Los museos de titularidad estatal se rigen por las disposiciones de la normativa nacional sobre Patrimonio Histórico Español (Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español), y existe un Reglamento de Museos de titularidad estatal que regula el acceso al público pero sin mencionar la accesibilidad de los contenidos de la exposición (Real Decreto 620/1987, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos). El panorama legislativo autonómico en relación con los museos muestra la existencia de leyes y reglamentos sobre regulación y acceso a los museos, en prácticamente todas las Comunidades, aunque existe un gran silencio sobre acceso a personas con discapacidad. Las únicas excepciones las podemos encontrar en las leyes de las Comunidades de Madrid y Cantabria, aunque sólo se refieren a accesibilidad física (artículo 23, Ley 9/1999, de Museos, de la Comunidad de Madrid, y artículo 18, Ley 5/2001, de Museos, de Cantabria).

7.2.8.– En relación con la legislación sobre Educación

Pese a tratarse de una regulación muy reciente, la normativa estatal sobre Educación no contempla normas claras sobre accesibilidad de materiales audiovisuales, cuya utilización como material de estudio, sin embargo, se sugiere.

En la especificación de las áreas de conocimiento de la Educación primaria existen no menos de 20 remisiones a medios audiovisuales como materiales de estudio o aprendizaje. Si partimos, como la propia Ley de Educación reconoce, de la educación inclusiva en materia de discapacidad, la norma vigente evidencia una clara falta de previsión sobre la accesibilidad de materiales educativos en formatos audiovisuales para los alumnos con discapacidad.

La normativa estatal que regula el acceso a las bibliotecas públicas recoge expresas disposiciones sobre acceso de las personas con discapacidad a las mismas, aunque, en la mayoría de los casos, se refiere al acceso físico y no a acceso a los contenidos (Real Decreto 582/1989, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas).

Por su parte, el Real Decreto 1494/2007, sobre condiciones básicas de accesibilidad en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información, que como hemos visto anteriormente recoge importantes disposiciones en materia de accesibilidad a páginas Web, hace extensible sus disposiciones a los centros educativos de formación y universitarios, así como a los centros privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos. A pesar de lo positivo de estas disposiciones, el régimen legal aplicable al ámbito educativo, y en relación con el acceso a materiales audiovisuales por parte de alumnos o estudiantes con discapacidad, guarda absoluto silencio sobre el acceso a “materiales multimedia en formato audiovisual”, que cada vez más frecuentemente, son utilizados como materiales de estudio o de evaluación. En este sentido, un informe publicado por el Ministerio de Educación, destaca la importancia del uso de las “Tecnologías de la Comunicación y de Información (TIC)” en la pedagogía de nuestros tiempos, y la necesidad de “poner los medios para que esta tecnología sea accesible a todas las personas con independencia de sus capacidades psíquicas, físicas o sensoriales”.⁴⁴ Asimismo el informe sostiene que “el uso generalizado de las TIC en los centros educativos no está planteando ningún problema que vaya más allá de los propios problemas técnicos relacionados con los servidores, el hardware, software (libre o de autor), las averías de los propios equipos informáticos o la disposición de estos equipos en el aula. Pero existe un asunto aún pendiente y que es vital en esta generalización y rumbo hacia la Sociedad de la Información y del Conocimiento: la accesibilidad”.⁴⁵ De esto modo, una regulación o previsión legal sobre accesibilidad en el uso de las TIC en centros educativos, que incluya el uso de materiales educativos multimedia en formato audiovisuales, resulta imprescindible para lograr una verdadera educación inclusiva.

⁴⁴ *Accesibilidad, educación y tecnologías de la información y la comunicación*, García Ponce, F. J.; (Cord.), Ministerio de Educación y Cultura, CNICE, Series Informes 17, p. 12. (Disponible en: <http://ares.cnice.mec.es/informes/17/versionpdf.pdf>)

⁴⁵ *Idem*, p.14.

En el Derecho comparado, la Ley de Educación de Personas con Discapacidad de Estados Unidos establece que el “equipo de programa de educación individualizada” o “*IEP Team*” tiene responsabilidad sobre los derechos de los niños con discapacidades: (...) (iii) en el caso de un niño ciego o con deficiencias visuales, proveer la instrucción en Braille y el uso de Braille a menos que el equipo de IEP se determine, después de una evaluación de las habilidades de la lectura y de la escritura del niño, de las necesidades, y de los medios apropiados de la lectura y de la escritura (evaluación incluyendo del futuro del niño necesita para la instrucción en Braille o el uso de Braille), que la instrucción en Braille o el uso de Braille no es apropiada para el niño; (iv) considerar las necesidades de comunicación del niño, y en el caso de un niño que sea sordo o con problemas auditivos, considerar las necesidades de la lengua y de comunicación del niño, las oportunidades para las comunicaciones directas con los pares y el personal profesional en la lengua del niño y el modo de la comunicación, el nivel académico, y la gama completa de necesidades, incluyendo las oportunidades de la instrucción directa en la lengua del niño y el modo de la comunicación; (v) considera si el niño requiere los dispositivos y los servicios de la tecnología.

Por su parte, la ley francesa, n° 2005-102 de 11 de febrero de 2005, para la igualdad de derechos y de oportunidades, la participación y la ciudadanía de las personas con discapacidad, establece la posibilidad de elección para sordos entre una comunicación bilingüe (francés y lengua de signos) y una comunicación de lengua francesa. Existen prescripciones sobre la enseñanza de la lengua de signos.

7.2.9.– En relación con la Convención de la ONU sobre discapacidad

La entrada en vigor en España de la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, requerirá una revisión general de la legislación existente en materia audiovisual, puesto que como surge de lo señalado en este estudio, la normativa española no cumple, en ciertos aspectos, los estándares internacionales, especialmente en lo relativo al acceso al ocio y a la educación por parte de personas con discapacidades sensoriales. En el trámite de reforma legislativa, la Convención puede servir como estándar sobre los requisitos mínimos de obligado cumplimiento por el Estado español, ante el pobre panorama que muestra el ordenamiento jurídico en materia de accesibilidad de los medios de comunicación audiovisual.

8.- ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El objeto de este apartado es presentar de forma ordenada y sintética las principales conclusiones obtenidas en el estudio. Algunas de ellas adoptan la forma de recomendaciones en relación con la modificación de la normativa en vigor.

8.1.- CONCLUSIONES

I.- SOBRE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 51/2003: UN NUEVO PARADIGMA EN EL TRATAMIENTO DE LA DISCAPACIDAD

1.- La Ley 51/2003 como punto crítico en el tratamiento de la discapacidad

La entrada en vigor Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad, constituye un punto de inflexión en el tratamiento de la discapacidad y en el papel otorgado a la accesibilidad en relación con los derechos.

1.1.-- El modelo social de discapacidad y su tratamiento como una cuestión de derechos humanos

Por lo que respecta a la discapacidad la reforma normativa supone introducir el modelo social en la forma de aproximarse a la cuestión que, por otro lado, pasa a abordarse desde el punto de vista de los derechos humanos.

El enfoque social supone aceptar, como podemos leer en el Preámbulo, "que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen en sus dificultades personales, pero también y sobre todo en los obstáculos y condiciones limitativas que en la propia sociedad, concebida con arreglo al patrón de la persona media, se oponen a la plena participación de estos ciudadanos. Siendo esto así, es

preciso diseñar y poner en marcha estrategias de intervención que operen simultáneamente sobre las condiciones personales y sobre las condiciones ambientales”.

La reflexión desde los derechos humanos significa incluir los estudios sobre la discapacidad y los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito de valores tales como la dignidad; la libertad entendida como autonomía –en el sentido de desarrollo del sujeto moral– que exige entre otras cosas que la persona sea el centro de las decisiones que le afecten; y la igualdad inherente de todo ser humano –inclusiva de la diferencia–, la cual asimismo exige la satisfacción de ciertas necesidades básicas.

1.2.– La accesibilidad como condición de igualdad

Con estos presupuestos, la accesibilidad pasa a convertirse en un requisito para garantizar la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad. Desde la asunción de que la discapacidad es un fenómeno complejo, que está integrado por factores sociales que se traducen en barreras; la accesibilidad universal pasa a ser, desde la otra cara de la moneda, uno de los modos más idóneos para la prevención de la discapacidad. Podría decirse, entonces, que la prevención de la discapacidad está integrada tanto por las medidas que tiendan a prevenir, por ejemplo, enfermedades que produzcan la pérdida de visión a una persona, como las medidas tendentes a prevenir el diseño de medios de comunicación pensados sólo para personas videntes.

2.– Los escenarios de la accesibilidad:

movilidad, comunicación e información, bienes y servicios y actitudes negativas

Habida cuenta que la accesibilidad pasa a ser una medida orientada a la igualdad y no discriminación, debe manejarse una noción de accesibilidad que tenga un ámbito de proyección lo más amplio posible. Así, podría abordarse un criterio de determinación de los ámbitos de accesibilidad de carácter amplio y flexible que comprendiese cuatro áreas básicas como son la movilidad, la comunicación e información, los bienes y servicios, y las actitudes negativas hacia la discapacidad.

Sin pretensión de agotar el tema, podemos señalar algunos de los ámbitos a los que directamente afecta la accesibilidad universal de una forma especial: el urbanismo (lugares, edificios e instalaciones públicas, viario público, parques y jardines, playas, ascensores, escaleras, lugares de estacionamiento de automóviles), la edificación (alojamientos, viviendas privadas, edificios comerciales, edificios públicos); el transporte público (autobuses, taxis, metro, trenes, aviones, barcos); los dispositivos o tecnologías destinados al apoyo de la movilidad de la persona (pe-

rros guías, sillas de ruedas); los medios de comunicación como la televisión, telefonía, radio, periódicos, Internet; las artes visuales como el cine, teatro; la utilización de formas alternativas de comunicación como el Braille o la lengua de signos; la utilización de tecnologías asistenciales con fines de comunicación, las señalizaciones, servicios educativos o de formación, servicios sanitarios, servicios sociales, servicios de seguros y financieros, servicios de ocio y turísticos, recreación o deportivos, servicios de la Administración pública, trabajo y ocupación, beneficios fiscales, subsidios económicos, etc.

3.- Accesibilidad universal y diseño para todos como cuestiones de derechos humanos: condición para la no discriminación y parte del contenido esencial de los derechos

Desde el modelo social de discapacidad y su abordaje como una cuestión de derechos humanos, la accesibilidad universal pasa a ser un requisito para el ejercicio de derechos de todas las personas y el diseño para todos, una técnica al servicio de la accesibilidad universal.

4.- La necesidad de que las Administraciones públicas se comprometan con la asunción de los costes derivados de los ajustes razonables

En la medida en que mediante la implantación de la filosofía del diseño para todos se logre la accesibilidad universal, serán menos numerosas las ocasiones en que se requieran ajustes razonables (aquellas medidas adoptadas a fin de adaptar el entorno, bienes y servicios a las específicas necesidades de ciertas personas, que por diferentes causas, se encuentran en una situación especial). Estas medidas tienden a facilitar la accesibilidad en situaciones especiales y su denegación se considera un comportamiento discriminatorio en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el artículo 4 de la Ley 5/2003.

Sin embargo, la Ley 51/2003 considera una excepción a la obligación de realizar ajustes la existencia de una “carga desproporcionada”. En el artículo 7 c) de la Ley 51/2003 se establecen ciertos parámetros que deberán ser tenidos en cuenta a los fines de la determinación de la obligación: “los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o de cualquier otra ayuda. A este fin, las Administraciones públicas competentes podrán establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a sufragar los cos-

tes derivados de la obligación de realizar ajustes razonables”. Esto último parece necesario, dado que, evidentemente, la realización de un ajuste razonable puede suponer para el sujeto obligado –con mayor razón si es de carácter privado– un coste importante. Para ello las políticas y la legislación sobre accesibilidad deben contemplar medios para compensar los gastos que puede conllevar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad. Si la accesibilidad se considera condición de ejercicio de los derechos humanos, es importante tener en cuenta que los servicios de accesibilidad no pueden denegarse con el argumento de que resultan en exceso costosos; antes bien, han de establecerse los sistemas de control adecuados para garantizar que las medidas se llevan a cabo.

Es importante que las Administraciones públicas, cuando no son los principales obligados, puedan asumir una parte de los costes, pero este tipo de medidas, si no se completan con las anteriores, resultan insuficientes. Esta situación, en gran medida solventada en lo relacionado con la accesibilidad física, es la usual en el ámbito de los medios de comunicación.

II.– SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO DE LA COMUNICACIÓN

1.- La doble cara de las nuevas tecnologías en relación con los derechos: nuevos peligros, nuevas posibilidades

El enorme poder que han adquirido los medios de comunicación gracias a las nuevas tecnologías, la alianza entre éstos y los poderes económicos y políticos, la facilidad con que se mezclan los distintos tipos de comunicación y la instrumentalización de las estrategias de comunicación al servicio de los intereses de las instituciones, impone –y, al tiempo, dificulta– el establecimiento de límites a este tipo de actividad. Podemos decir que se desencadenan nuevos peligros para la dignidad.

Pero, al mismo tiempo, los medios de comunicación son una herramienta adecuada para el ejercicio de derechos que se perfecciona gracias a las nuevas tecnologías. Efectivamente, las libertades de expresión e información, el derecho de acceso a la cultura y el derecho a la educación, entre otros, pueden beneficiarse de los nuevos instrumentos técnicos al servicio de la comunicación. Sin embargo, se produce una fractura entre quienes tienen acceso a las nuevas tecnologías y quienes carecen de la posibilidad de disfrutarlas. Esa fractura muchas veces se traduce en situaciones en las que los excluidos son vulnerables a la instrumentalización.

2.- Falta de reconocimiento jurídico del derecho a la comunicación y limitación de los derechos de la comunicación reconocidos

A pesar de que en el ámbito internacional se reclama desde hace tiempo la construcción de un derecho a la comunicación o de derechos a la comunicación que se consoliden con carácter fundamental, por el momento, únicamente aparecen reconocidos a este nivel los derechos a la libertad de información y expresión y el derecho a la cultura. Sería interesante reforzar la reflexión sobre los nuevos peligros para los derechos que proceden de las nuevas tecnologías de la comunicación, así como sobre la universalización del acceso a ellas como condición de igualdad y no discriminación.

3.- La accesibilidad como parte del contenido esencial del derecho a la Educación

En el ámbito educativo, la accesibilidad constituye un requisito de efectividad del principio de equidad. En concreto, sólo si los materiales educativos son accesibles, es posible garantizar una educación inclusiva.

4.- La justificación de la accesibilidad a los medios de comunicación social como una cuestión de garantía del ejercicio de derechos constitucionalmente reconocidos

Garantizar la posibilidad de acceder a los medios de comunicación social constituye una exigencia de los derechos fundamentales, a partir de los artículos 9.2, 14, 20, 44 y 49 de la Constitución –igualdad en relación con el derecho a la información, la libertad de expresión, el acceso a la cultura y a la educación con especial atención a las personas con discapacidad-, así como una obligación derivada de los compromisos internacionales del Estado español.

5.- Conflicto de derechos en el ámbito de la comunicación. La prioridad de la libertad de empresa

Las exigencias de los derechos que requieren de la implementación de accesibilidad entran, en el ámbito de la comunicación, en conflicto con la libertad de empresa y con la autonomía de los agentes implicados. Como consecuencia de esta situación, cuando hablamos de accesibilidad a los medios audiovisuales de comunicación nos encontramos en un ámbito en el que se prioriza la libertad y las medidas normativas se basan fundamentalmente en el autocontrol. Cuando el Derecho interviene, predominan

las técnicas de regulación y de control social positivo sobre las represivas. Sin embargo, una concepción de los derechos como límites al poder debe justificar el establecimiento de restricciones a la libertad de estos agentes cuando existe la posibilidad de que vulneren los derechos de otras personas o cuando asumen funciones públicas.

En general, los proyectos normativos que se anuncian se resisten a imponer objetivos de accesibilidad superiores a los que los agentes económicos están dispuestos a admitir, lo que supone dejar en manos de estos agentes la garantía efectiva de los derechos de las personas con discapacidad (o, más en general, con problemas para acceder al uso de los medios que se considera ‘normal’).

III. LA SITUACIÓN JURÍDICA ESPAÑOLA DE LA ACCESIBILIDAD EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN

1.– El desorden normativo

En el Derecho español no aparece una delimitación jurídica de los medios audiovisuales de comunicación. Existen distintos instrumentos normativos referidos a distintos aspectos relacionados con la materia en cuestión y además se produce un solapamiento de competencias entre las distintas instancia territoriales. Además, en relación con la cuestión específica de la accesibilidad, se solapan el régimen transversal sobre discapacidad y las normas sectoriales referidas a los distintos escenarios.

2.– Sobre la accesibilidad en las normas relativas a la discapacidad: falta de concreción de las obligaciones

A nivel nacional la Ley 51/2003 no reconoce al sector audiovisual como uno de sus ámbitos de aplicación aunque de modo indirecto lo audiovisual podría quedar comprendido dentro de dos de los ámbitos expresamente reconocidos por el artículo 3 de la citada Ley. Esto es, el ámbito relativo a “telecomunicaciones y sociedad de la información”, y el ámbito relativo a “bienes y servicios a disposición del público”.

Los reglamentos que especifican las “condiciones básicas de accesibilidad” en relación con la Administración General del Estado y en relación con el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones sólo establecen algunas referencias de aplicación indirecta al acceso de los medios audiovisuales de comunicación por parte de personas con discapacidades sensoriales. Por su parte el

reglamento relativo a las condiciones básicas de accesibilidad en relación con las nuevas tecnologías y la sociedad de la información parece concretar más el contenido esencial del derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad, especialmente en lo relativo a la accesibilidad Web, constituyéndose probablemente en la herramienta jurídica más importante para exigir la accesibilidad en los contenidos audiovisuales disponibles en Internet.

También la normativa estatal contempla una exigencia general de accesibilidad en relación con las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas, o contratadas, por la Administración General del Estado, al establecer que las mismas deban procurar el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad. La normativa autonómica sobre accesibilidad universal es abundante, y en algunos casos, anterior a la propia legislación nacional. No obstante, las referencias al sector audiovisual son escasas.

Las previsiones sobre accesibilidad en los distintos ámbitos que abarca este estudio han sido relegadas por la Ley 51/2003 a otro momento. Teniendo en cuenta lo fragmentario de la regulación, y sin perjuicio de la transversalidad, consideramos que las reformas hubieran quedado aseguradas si se hubieran llevado a cabo desde este mismo instrumento normativo, como ocurre en algunas normas del Derecho comparado.

Por otro lado, en algunos de los escenarios delimitados existe ya una importante regularización técnica que las normas podrían tomar como punto de partida para exigir obligaciones de accesibilidad. Sin embargo, esa referencia a los estándares alcanzados no siempre se produce desde el Derecho.

3.- Sobre la accesibilidad en la televisión: dispersión normativa, falta de concreción de las obligaciones y carencia de coercibilidad de las medidas adoptadas

A pesar de que se anuncia una nueva ley sobre Audiovisual en la que quedaría comprendido este escenario, la normativa sobre televisión aparece especialmente dispersa. En las normas estatales existe un llamamiento genérico en la Ley 10/2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo en relación con la televisión terrestre a la accesibilidad universal y al diseño para todos.

Por otro lado, se establece como un criterio valorable para la adjudicación de concesiones el contemplar medidas de accesibilidad. Existe también la obligación de que los servicios de redes de comunicación de la televisión por cable permitan la emisión de subtítulo, audiodescripción e interpretación de lengua de signos cuando se incorporen a los canales difundidos. En 2010 todos los servicios de difusión han de cumplir con estos requisitos que no son exigibles hasta 2008 para los nuevos ser-

vicios que utilicen estas redes. En el caso de la televisión de titularidad estatal, además de la prohibición de discriminación, se establece un llamamiento a tener en cuenta en la programación a los grupos sociales con necesidades específicas. Se trata de una previsión en exceso inconcreta, con lo que el control se hace difícil.

Algunas Comunidades Autónomas incorporan previsiones específicas en sus ámbitos de competencia que van desde los llamamientos genéricos al estilo de la televisión estatal, hasta el establecimiento de cuotas de subtítulo o audiodescripción, en el caso de Valencia. El órgano encargado de llevar a cabo el control sobre este y otros aspectos es el Consejo Audiovisual, todavía pendiente de creación en la Comunidad Autónoma. En Cataluña, es también el Consejo del Audiovisual quien tiene atribuida la competencia para el establecimiento de las cuotas que todavía no ha ejercido, salvo en lo referido a las licencias.

4.– Accesibilidad en los DVD: la importancia del sector privado

No existe una normativa estatal específica que resulte aplicable a la producción y distribución de medios audiovisuales en DVD. Únicamente le resultan de aplicación las disposiciones contenidas en la normativa horizontal sobre accesibilidad en la comunicación en las que quedan implicadas.

No obstante debe tenerse en cuenta que la mayoría de los contenidos audiovisuales incluidos en los DVD son cinematográficos, por lo que son las exigencias dispuestas en este ámbito las que terminan por aplicarse a los DVD. No obstante, hacer depender la accesibilidad de ese ámbito (la cinematografía) sería excesivamente limitado ya que se dejarían fuera otros contenidos (series, etc.), sin mencionar que las disposiciones sobre accesibilidad en el cine son asimismo muy escasas y poco efectivas.

La falta de regulación resulta difícil de comprender si tenemos en cuenta que no sólo se trata de una tecnología que lleva tiempo comercializándose en España, sino que además, ofrece grandes posibilidades y facilidades técnicas para garantizar el acceso a su contenido a las personas con discapacidad. A falta de previsiones legales vinculantes, se han desarrollado, más bien por iniciativa privada, criterios y directrices sobre accesibilidad audiovisual de los DVD.

5.– Accesibilidad en las salas de exhibición de cine: desconsideración de la accesibilidad a los contenidos y recurso a sistemas de cuotas y técnicas promocionales

En términos generales la normativa vigente en materia de cine adopta un modelo de promoción o de incentivos. Se trata en rigor de lo que se denomina

como “medidas de acción positivas moderadas”. La normativa avanza precisando el tipo o modalidad de las ayudas o incentivos pero siempre dentro del modelo señalado. Así se prevén incentivos adicionales a las producciones que utilicen técnicas que posibiliten el acercamiento de las personas con discapacidades, y ayudas para la promoción y distribución de obras que incorporen nuevas tecnologías de la comunicación, y facilidades de acceso a las películas para las personas con discapacidad.

6.– Accesibilidad de los materiales audiovisuales en Web: amplia incidencia de las reglamentaciones técnicas y falta de obligatoriedad

Existe obligación de accesibilidad a los materiales contenidos en las páginas de las Administraciones Públicas que también se comprometen a fomentar medidas de autocontrol para lograr la accesibilidad de todos los contenidos Web. La Ley de Medidas de Fomento de la Sociedad de la Información incorpora dos aspectos especialmente llamativos: la gran vaguedad e imprecisión de la frase “nivel medio de los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos”, así como el error conceptual de insertar la frase “siempre que ello sea técnicamente viable y económicamente razonable y proporcionado” que únicamente tendría sentido en relación con los ajustes razonables y, de ningún modo, por referencia a la accesibilidad. Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, la accesibilidad forma parte del contenido esencial de los derechos fundamentales implicados.

7.– Accesibilidad a los actos culturales: el punto de vista de la seguridad

Las previsiones de las normas sectoriales se refieren fundamentalmente a cuestiones relacionadas con la accesibilidad física, que se contemplan, salvo excepciones, desde la perspectiva de la seguridad en los espectáculos públicos y no como condiciones de ejercicio de derechos.

8.– Accesibilidad a los materiales audiovisuales en educación: silencio normativo

A pesar de la importancia que se está dando a los medios audiovisuales de comunicación en el ámbito educativo, no existen normas específicas referidas a la accesibilidad de los mismos.

9.– Accesibilidad en los nuevos soportes de la comunicación audiovisual como el vídeo en redes 3G de telefonía móvil o los videojuegos: silencio normativo

Por el momento, nos encontramos ante un sector absolutamente desconsiderado, a pesar de tratarse de un ámbito que ofrece nuevas posibilidades para que las personas con discapacidad puedan participar de los procesos de comunicación. Es deseable la incorporación de las videollamadas en telefonía móvil como parte del servicio universal.

IV.– CARENCIAS Y CONTRADICCIONES

1.– Falta de concreción de las obligaciones y dificultades de aplicar la sanción

Dado que las obligaciones establecidas en materia de accesibilidad suelen ser inconcretas (cuando son concretas, como en el caso de Valencia, está por crear el órgano de aplicación), también es difícil aplicar el régimen sancionador en el caso de que esté previsto.

2.– Regulación desde consideraciones económicas y no desde la perspectiva de los derechos

Existe la tendencia a asimilar “sector audiovisual” con “radiodifusión” (TV y Radio). Esta tendencia también se nota en el ámbito de la Unión Europea y en la legislación comparada. Los nuevos retos tecnológicos han generado necesidades de reforma, pero éstas apuntan más bien a incluir en el citado criterio restringido las nuevas modalidades tales como el VOD (video on demand), la televisión a la carta, la televenta, la Televisión IP etc., que en abrir el concepto legal a ámbitos como el cine, el teatro, muros etc. Desde un punto de vista técnico y económico es lógico y entendible que ámbitos como el teatro y la televisión se regulen de modo independiente. Pero desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, el acceso a un teatro y el acceso a la televisión, tienen el mismo valor y exigibilidad. Por ello abordar la accesibilidad de los medios audiovisuales de comunicación desde la concepción legal o económica que sirve de base para la regulación del sector audiovisual, implica no sólo una exclusión real de las personas con discapacidad del acceso a entornos

como teatros, museos, bibliotecas, o escuelas, sin también una discriminación injustificable.

3.- Desigual atención a la accesibilidad física y a los contenidos

El mantenimiento de la brecha entre accesibilidad física y accesibilidad a los contenidos es una preocupación a tener en cuenta en futuras normas y en la revisión de las existentes.

4.-Sobre los aspectos criticables del Anteproyecto de Ley General Audiovisual

El principal aspecto criticable del Anteproyecto es que restringe, desde el punto de vista de la convergencia, el tratamiento de lo audiovisual a la radio y televisión, sin tener en cuenta los derechos implicados.

Por otro lado, un peligro importante del Anteproyecto es que la implementación de las medidas de accesibilidad se dilate demasiado en el tiempo, ya que, por un lado difiere a la regulación reglamentaria su exigibilidad y, por otro lado, establece plazos de adecuación a los objetivos que, además, pueden someterse a excepción en situaciones concretas.

8.2.- RECOMENDACIONES GENERALES

Para finalizar este estudio, queremos presentar dos recomendaciones de tipo general. La primera de ellas tiene que ver con un requerimiento de intervención normativa y, la segunda con la necesidad de una autoridad de control en este ámbito. En ambos casos, existen experiencias en el Derecho comparado que pueden servir de modelo a las autoridades españolas.

Merece prestar atención al modo en el que en otros Estados se ha afrontado la regulación de la accesibilidad a los medios audiovisuales de comunicación. Especialmente interesantes resultan los esquemas elegidos en lugares como Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, en los que es la norma transversal sobre derechos de las personas con discapacidad la que establece obligaciones mínimas de accesibilidad exigibles. Estas obligaciones son posteriormente concretadas o ampliadas por las normas concretas en cada uno de los escenarios. En relación con el órgano de control, un modelo adecuado puede ser el Consejo Audiovisual Francés, al que nos hemos referido suficientemente con anterioridad.

I.- LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DESDE LA ACCESIBILIDAD: NECESIDAD DE UNA LEY DE ACCESIBILIDAD A LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN

1.- Los poderes públicos deben recuperar su responsabilidad en la garantía de los derechos en este ámbito

El Poder público y, en primer lugar, el Estado, no pueden hacer dejación en su tarea de garante de los derechos fundamentales en el ámbito de la accesibilidad a los medios audiovisuales de comunicación.

2.- Los servicios de accesibilidad deben ser exigibles a los agentes en el ámbito de la comunicación

La comprensión de la accesibilidad como contenido esencial de los derechos de comunicación lleva a convertir en exigible la puesta a disposición de los servicios en relación con el contenido.

3.- Necesidad de concreción de las obligaciones de accesibilidad en el ámbito de los medios de comunicación desde una norma única

Han de concretarse las obligaciones de accesibilidad (tanto en los dispositivos cuanto en los contenidos) y reforzar las técnicas sancionadoras ante el incumplimiento. Ello debería hacerse mediante un único instrumento normativo en el que se estableciesen los requisitos mínimos de accesibilidad para todo el ámbito delimitado como objeto de estudio, sin perjuicio de una regulación específica de cada uno de los escenarios en otros aspectos, que en ocasiones viene requerida por consideraciones ajenas al tema que nos ocupa, tales como la convergencia europea.

4.- Necesidad de tener en cuenta los estándares técnicos

Para la concreción de las obligaciones en este ámbito, un instrumento interesante es el recurso a los estándares técnicos, por lo que el Estado debe impulsar la generación de reglamentaciones técnicas y dotar de obligatoriedad a aquellos de los existentes que permitan asegurar en mayor medida la accesibilidad universal.

5.– Diferenciar en el establecimiento de plazos para conseguir objetivos entre accesibilidad universal y ajustes razonables

En la determinación de plazos para la exigibilidad de las obligaciones de accesibilidad es preciso tener en cuenta la diferencia entre accesibilidad y ajustes razonables. Los ajustes razonables son medidas de cierta urgencia requeridas por la necesidad de hacer efectivos los derechos en tanto en cuanto la accesibilidad no sea posible.

6.– Tener en cuenta en la determinación de las obligaciones y los plazos que estamos ante un sector en rápido movimiento

En este mismo sentido, es necesario adecuar los plazos al ritmo en el que las comunicaciones se hacen más importantes desde el punto de vista de los derechos y al ritmo en el que las tecnologías mejoran los servicios de accesibilidad.

7.– La especial importancia de la accesibilidad en educación

A pesar de que la educación es un ámbito fundamental para prevenir o generar desigualdades y de los llamamientos que se efectúan en las normas en favor de una educación inclusiva, llama poderosamente la atención el desconocimiento del papel que pueden desempeñar unos materiales accesibles. Por parte de la industria, se están configurando en este momento reglamentaciones al respecto de los materiales educativos que las administraciones educativas deberían impulsar y, en la medida de lo posible, tener en cuenta para establecer obligaciones.

II.– NECESIDAD DE UNA AUTORIDAD DE VIGILANCIA EN RELACIÓN CON LOS MEDIOS AUDIOVISUALES DE COMUNICACIÓN

1.– Necesidad de una autoridad audiovisual con representación de los colectivos de personas con discapacidad

Se hace necesaria la puesta en marcha de una autoridad independiente del Estado y de las empresas, con participación de los colectivos de personas con disca-

pacidad, que asuma competencias para controlar que los agentes cumplen con sus obligaciones de accesibilidad –previamente detalladas– en el ámbito audiovisual.

Es importante tener en cuenta que puede existir el peligro de que la competencia del Consejo quede referida al ámbito audiovisual tal y como parece ir perfilándose en el Derecho europeo y español, quedando fuera, por el contrario, otros procesos de comunicación que no pueden reconducirse a la radio y la televisión.

2.– Importancia de la comunicación entre las autoridades audiovisuales y las que tengan competencia en materia de discapacidad

Por otro lado, es importante que se establezcan mecanismos de comunicación entre los organismos de vigilancia del sector audiovisual y las autoridades en el ámbito de la discapacidad. Un buen ejemplo en relación con este aspecto lo encontramos en el caso francés.

