

# **ACUERDO POR EL QUE SE ARCHIVA LA DENUNCIA PRESENTADA CONTRA LA CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE ACCESIBILIDAD IMPUESTAS EN LA LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL**

(IFPA/DTSA/003/23/CRTVE)

## **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidente**

D. Xabier Ormaetxea Garai

### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

### **Secretaria**

D<sup>a</sup>. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 20 de julio de 2023

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado el siguiente acuerdo:

## I. ANTECEDENTES

### Primero. - Escrito de denuncia

Con fecha 22 de diciembre de 2022 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito del director de la Oficina de Atención a la Discapacidad (en adelante, OADIS), mediante el cual remite una reclamación presentada por un particular ante esa entidad.

En concreto, la queja se refiere a la mala calidad de la interpretación de la lengua de signos y del subtítulo que el canal 24H incorpora en su contenido, así como de las reducidas franjas horarias (6 AM, 3 PM y 9 PM) en las que se introduce el servicio de signado.

OADIS remite la citada reclamación solicitando a la CNMC el estudio y valoración de una posible infracción de la normativa, así como el inicio, si procede, de un procedimiento de infracciones y sanciones de acuerdo con el artículo 155.2 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (en adelante, LGCA-2022).

### Segundo. - Apertura de un período de información previa

En virtud de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), mediante escrito de fecha 11 de enero de 2020, se notificó a la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (en adelante, CRTVE) el inicio de un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso y la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento sancionador.

### Tercero. - Escrito de alegaciones de la CRTVE

Con fecha 26 de enero del 2023 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de la CRTVE por el que venía a efectuar las correspondientes alegaciones.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### Primero. - Habilitación competencial

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial y, de manera especial, en la Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante, Ley CNMC).

De conformidad con el artículo 9 de la Ley CNMC, corresponde a esta Comisión la supervisión y control del “*correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual*”.

En particular, el punto 10 del citado artículo 9 de la Ley CNMC prevé como función de esta Comisión “*Controlar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo de ámbito estatal, de conformidad con el título VI de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual*”.

En este sentido, el artículo 106 de la LGCA establece que la CNMC será el organismo encargado de controlar el cumplimiento de las obligaciones previstas en su Capítulo II referidas a la “Accesibilidad”.

De conformidad con todo lo anterior, esta Comisión tiene el encargo y la competencia de vigilar el cumplimiento de las citadas obligaciones impuestas por la LGCA.

## **Segundo. - Marco normativo aplicable**

La reciente LGCA-2022, que traspone lo dispuesto en la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018 (en adelante, DSCA), regula en el Capítulo II de su Título VI las obligaciones que en materia de accesibilidad deben cumplir los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito televisivo.

En concreto, el artículo 102 de la LGCA-2022 exige a los canales en abierto del prestador público que cumplan, para garantizar la accesibilidad de sus contenidos, con los siguientes baremos:

*“a) Un mínimo de 90% de los programas difundidos subtitulados y, en todo caso, subtulado de los programas emitidos en el horario de máxima audiencia.*

*b) Un mínimo de 15 horas semanales de programas que incluyan lengua de signos, prioritariamente emitidos en horario de máxima audiencia, entre los que deberán incluir noticiarios, programación infantil, programas de contenido informativo de actualidad, programas relacionados con los intereses de los consumidores o servicios religiosos.*

*c) Un mínimo de 15 horas semanales de programas audiodescritos, prioritariamente emitidos en horario de máxima audiencia, entre los que deberán incluir películas cinematográficas de cualquier género incluido documental y animación, películas para televisión de cualquier género incluido documental y animación y series.”*

En términos de calidad, el artículo 101 apartados d) y e) respectivamente, establecen que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, incluidos los públicos, tendrán la obligación de garantizar el cumplimiento progresivo de los requisitos de calidad del subtulado y de la audiodescripción conforme a la normativa de calidad española UNE, así como la incorporación de contenidos signados se realice observando los criterios de calidad recogidos por el Centro de Normalización Lingüística de la Lengua de Signos Española (en adelante CNLSE).

A tal fin, el artículo 108 de la LGCA-2022, establece la necesidad de que los prestadores audiovisuales alcancen códigos de autorregulación cuyo objetivo sea la mejora de la calidad en las medidas de accesibilidad, siendo indispensable que en su elaboración participen las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.

En el caso de no adoptarse el citado código de autorregulación, o si la autoridad audiovisual competente llegase a la conclusión de que dicho código de autorregulación ha demostrado no ser suficientemente eficaz para mejorar la calidad de la accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual, el citado artículo prevé que el Gobierno podrá establecer dichos requisitos de calidad reglamentariamente tomando como referencia la normativa de calidad española UNE y los criterios de calidad recogidos por el CNLSE.

Para evaluar el caso que nos ocupa cabe tener en cuenta que el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad impuestas en la LGCA-2022 no entró en vigor en el mismo momento de su publicación dado que la disposición final novena de la referida norma establecía un periodo de *vacatio legis* de un año para dichas obligaciones. Por tanto, este nuevo catálogo de obligaciones únicamente puede ser exigido desde el 9 de julio de 2023.

Hasta la entrada en vigor de estas nuevas exigencias, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria cuarta, han continuado vigentes las obligaciones relativas a la accesibilidad establecidas en el artículo 8 y la disposición transitoria quinta de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (en adelante LGCA-2010).

A los efectos del presente procedimiento, dado que la denuncia se refiere a emisiones anteriores a la entrada en vigor de la LGCA-2022, cabe tener en cuenta que la citada disposición transitoria quinta de la LGCA-2010, establecía que los canales públicos en abierto tenían la obligación de subtítular un mínimo del 90% de su contenido, así como de incluir medidas de audiodescripción y lengua de signos en al menos 10 horas a la semana del total de programación emitida. El incumplimiento de estos objetivos cuantitativos, durante más de cinco días en un periodo de diez días consecutivos, se encontraba tipificado como infracción grave en el artículo 58 de la LGCA-2010.

En materia de calidad, la citada norma no instituía una obligatoriedad que afectara de manera directa a la calidad de los servicios de accesibilidad, si bien el artículo 8 ya contemplaba la necesidad de que *“con objeto de garantizar la calidad del servicio y la satisfacción de las personas destinatarias, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual deberán atenerse, en la aplicación de las medidas de accesibilidad, a las normas técnicas vigentes en cada momento en relación con la subtitulación, la emisión en lengua de signos y la audio-descripción”*.

En este sentido, los distintos informes anuales elaborados por la CNMC venían observando la falta de previsión legal alguna que estableciese parámetros mínimos de calidad concretos que pudiesen exigirse a los prestadores de

servicios audiovisuales y que, a su vez, pudiesen ser supervisados por este organismo regulador.

Por otro lado, cabe advertir, que ni la LGCA en vigor ni su predecesora incluyen en su articulado un tipo infractor concreto que se refiera a la falta de calidad de las medidas de accesibilidad.

### **Tercero. - Valoración de la denuncia**

Tal y como se desprende de los antecedentes de hecho, la reclamación presentada se refiere, por un lado, a la falta de flexibilidad de horarios en los que se emite la programación que incluye el servicio de lengua de signos y, por otro, a la falta de calidad de los servicios de subtítulo que ofrece el canal 24H.

El reclamante no alude en su queja a contenidos concretos que hayan sido emitidos, sino que apunta de forma genérica a toda la programación del canal 24H. Es por ello que, para poder valorar la existencia de posibles incumplimientos, esta CNMC se ha valido de los datos que anualmente requiere a los distintos prestadores de servicios lineales en abierto y, de forma complementaria, de los datos obtenidos de la monitorización y análisis de todos los contenidos emitidos por el canal 24H durante la semana del 3 de abril al 9 de abril de 2023<sup>1</sup>.

Por su parte cabe aclarar que, tal y como se desprende de lo reseñado en el apartado anterior, la supervisión de posibles incumplimientos de las obligaciones en materia de accesibilidad se debe efectuar en base a las previsiones de la LGCA-2010, dado que la denuncia se refiere a emisiones anteriores a la entrada en vigor de la LGCA-2022 (9 de julio de 2023).

#### ***En relación con la lengua de signos***

Respecto a la frecuencia de emisión de contenidos signados, el denunciante se queja de que este servicio únicamente está disponible en determinadas franjas horarias (6 AM, 3 PM y 9 PM).

En este sentido, la CRTVE manifiesta que el canal 24H cumple con las obligaciones que tiene impuestas en relación con el servicio de lengua de signos, superando actualmente no solo las horas signadas exigidas por la normativa vigente, sino las 15 horas semanales que le serán exigibles conforme la LGCA-2022.

En relación con lo anterior cabe precisar que, si bien es cierto que la nueva LGCA especifica que los programas signados deberán emitirse “*prioritariamente emitidos en horario de máxima audiencia*”, lo cierto es que, tal y como manifiesta la CRTVE, la obligación que en el momento de interposición de la queja ostentaban los canales públicos era la de signar 10 horas de contenidos semanales, sin que la LGCA-2010 especificase aquellos horarios en los que debía emitirse este tipo de programación.

---

<sup>1</sup> Para efectuar esta labor de monitorización, análisis y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad, la CNMC suscribió, con fecha 26 de enero de 2023, un contrato administrativo con la empresa Gabinete de Estudios de la Comunicación Audiovisual, S.L.

Como puede comprobarse en los datos recabados por la CNMC respecto de las horas signadas durante el ejercicio 2022, el canal 24H signó un total de 1.278 horas, distribuidas de forma bastante homogénea durante los diferentes meses, con excepción del mes de diciembre, en el que la cifra se reduce como consecuencia de la retirada del signado en la mayor parte de las ediciones del telediario matinal.

El gráfico 1 muestra estos datos, en los que se observa que la emisión signada del canal 24H cumplió de forma amplia con las 10 horas semanales de signado estipulado en la LGCA-2010 (aproximadamente 40 horas mensuales), habiendo alcanzado, como manifiesta la CRTVE en sus alegaciones, ya de forma constante las 15 horas previstas en la nueva LGCA (aproximadamente 60 horas mensuales).

**Gráfico 1. Número de horas en lengua de signos en el canal 24H (2022)**



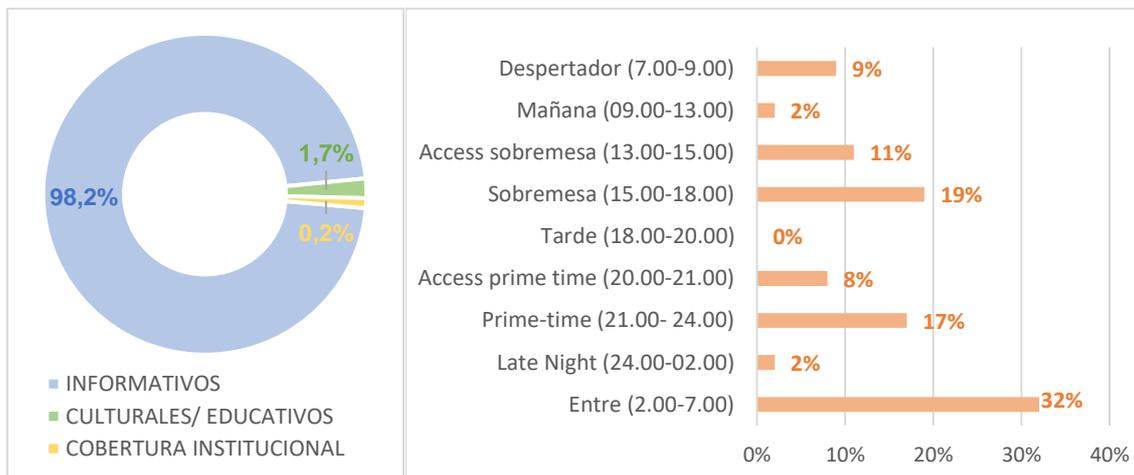
En cuanto a los géneros programáticos en los que se insertó este servicio, al ser este un canal de carácter temático, prácticamente la totalidad del signado se concentró en los informativos diarios (telediario matinal, telediario 1, telediario 2, y Canal 24 horas en directo) y de fines de semana, siendo los porcentajes de programación cultural y de cobertura institucional muy residuales<sup>2</sup>.

Por lo que respecta a las franjas horarias en la que se insertó la lengua de signos, una gran parte de las horas signadas, alrededor del 40%, se concentró en las franjas de madrugada y despertador como consecuencia de la emisión del telediario matinal cuya duración es de, aproximadamente, dos horas y media (6:00 a 8:30), mientras que el porcentaje restante se concentró prácticamente en

<sup>2</sup> Como programación cultural se emitió durante todo el año 2022 el espacio En lengua de signos y la programación de cobertura institucional la conformó el espacio Premios Princesa de Asturias 2022 y el mensaje de Navidad de SM el Rey.

las franjas de emisión de los telediarios de medio día y noche (access sobremesa/sobremesa y access prime time/prime time).

**Gráfico 2. Porcentaje de géneros y horarios de lengua de signos en el canal 24H (2022)**



De los resultados obtenidos cabe concluir que, en el momento de la denuncia, el canal 24H cumplía correctamente con las obligaciones cuantitativas conforme a los parámetros establecidos en la LGCA-2010.

***En relación con la calidad del subtulado y la lengua de signos***

El denunciante considera que los subtítulos que se insertan en la programación del canal 24H se efectúa de forma tardía, lo que dificulta la comprensión del contenido. Respecto a la lengua de signos, la queja se refiere a la dificultad de entender a los intérpretes, así como del tamaño de la ventana del signante.

Como ha quedado reseñado en el apartado anterior, la LGCA-10 no fijaba criterios de calidad concretos que debían cumplir los prestadores audiovisuales. La nueva LGCA-2022 ya introduce la obligación concreta de garantizar de forma progresiva requisitos de calidad en los servicios de accesibilidad.

A tal fin, se exige a los prestadores que adopten los correspondientes códigos de conducta de autorregulación, conforme a la normativa de calidad española UNE (artículo 101.1. apartado d) así como a los criterios de calidad recogidos por el CNLSE (artículo 101.1. apartado e). Respecto a las características que deben cumplir estos códigos, el artículo 15 de la LGCA-2022 dispone, entre otras, la necesidad de que los mismos prevean los medios necesarios para su aplicación efectiva, incluidas unas sanciones efectivas y proporcionadas.

Por tanto, en tanto en cuanto estas previsiones no estén desarrolladas, la labor de supervisión de la calidad de los contenidos audiovisuales accesibles queda supeditada a la publicación de estos códigos. Será en este momento cuando la CNMC deberá supervisar que, con los parámetros establecidos en los citados códigos, se alcance un grado de calidad suficiente. En caso de no llevarse a cabo esta publicación, será el Gobierno el encargado de establecer

reglamentariamente los requisitos de calidad exigibles, parámetros que deberán ser controlados por esta Comisión.

Por tanto, en el caso que nos ocupa no resulta exigible el cumplimiento actual de obligaciones concretas de calidad, si bien esta CNMC, como autoridad audiovisual competente en controlar la accesibilidad de los contenidos audiovisuales, ha considerado oportuno efectuar la monitorización de una semana de los contenidos emitidos por el canal 24H, con el objetivo de comprobar el nivel de calidad que en estos momentos presta el citado canal.

Para efectuar el citado análisis, se han tenido en cuenta las referencias que servirán de base para la fijación de parámetros de los futuros códigos de conducta: recomendaciones del CNLSE y norma UNE 153010: Subtitulado para personas sordas y personas con discapacidad auditiva.

Respecto al sincronismo de los subtítulos, la norma UNE establece baremos distintos en función de si el servicio de subtitulado se han efectuado en programas emitidos en diferido o en directo.

Los subtítulos en diferido son aquellos que se insertan en programas grabados, para cuya elaboración el subtitulador cuenta con tiempo previo para su elaboración, pudiendo estos adecuarse a niveles de calidad superiores. En este tipo de contenidos la norma exige que *“las entradas y salidas de los subtítulos deben coincidir, siempre que sea posible, con el movimiento labial, con los cambios de plano, con la locución y/o con la información sonora”* (apartado 5.2).

Por su parte, el subtitulado en directo es aquel que se produce en el mismo momento en el que se emite el contenido audiovisual, por lo que, para su inserción, resulta inevitable que se produzca un retardo. A este respecto, el apartado 5.3 de la norma UNE establece que, en el subtitulado en directo, debe minimizarse el retardo entre la emisión del contenido y del subtítulo correspondiente, entendiéndose como retardo razonable aquel que sea inferior a 8 segundos.

Los datos obtenidos por esta CNMC respecto al ejercicio 2022 muestran que el canal 24H subtituló un total de 8.554 horas, un 99,8% de su programación, correspondiendo la mayor parte de estas horas, en concreto un 92%, a programas emitidos en directo.

Respecto al análisis efectuado en la semana del 3 al 9 de abril, los datos obtenidos reflejan que el 93% del total de 168 horas de contenidos analizados incorporaban el servicio de subtitulado. En relación con la sincronización de la imagen con el sonido, se pudo detectar que en alrededor del 47% de estos contenidos, coincidiendo todos ellos con programas emitidos en directo, en algún momento presentaban desfases superiores a los 8 segundos recomendados por la normativa UNE.

En relación con la calidad de la lengua de signos, la única referencia de las que se dispone en estos momentos son las recomendaciones incluidas en la “Guía de buenas prácticas para la incorporación de la lengua de signos española en televisión”, publicadas en el año 2017, por el CNLSE.

En el ámbito referido a la calidad lingüística, la guía destaca la importancia de contar con profesionales de la traducción e interpretación, específica y especialmente formados y con experiencia en este ámbito.

A este respecto, la CRTVE manifiesta que los servicios de interpretación que ofrece son el resultado de los concursos públicos pertinentes que se realizan periódicamente. En estos expedientes de licitación el prestador público establece condiciones técnicas para preservar la calidad de la interpretación. Además, se exige a los adjudicatarios la presentación de informes periódicos, realizados por terceros, que acrediten la calidad de los servicios de interpretación. De forma adicional, la CRTVE afirma que actualmente tiene en curso una nueva licitación para los servicios de interpretación en lengua de signos, en cuyo pliego de condiciones especifica explícitamente que la CRTVE contará con el CNLSE, como organismo público y de referencia en lengua de signos española, para desarrollar valoraciones y revisar la calidad del servicio.

En estos momentos la CNMC no dispone de criterios ni medios técnicos que le permitan efectuar una labor de medición de la calidad lingüística de la interpretación de la lengua de signos. No obstante, se deber valorar de forma positiva los mecanismos de control de calidad que la CRTVE está implementando a este respecto.

En cuanto al tamaño de la ventana de signos, las recomendaciones efectuadas por el CNLSE en la citada guía apuntan a un tamaño que no sea inferior a un sexto del total de la pantalla. Este criterio coincide con lo exigido por otros reguladores internacionales como es el caso de británico OFCOM.

Como puede observarse en la imagen 1, las comprobaciones efectuadas por esta CNMC muestran que el tamaño que ocupa la lengua de signos en el canal 24H es inferior a una décima parte de la misma. Por tanto, en la actualidad la CRTVE no estaría alcanzando los valores recomendados por el CNLSE<sup>3</sup>. Si bien, cabe recordar que el cumplimiento de estos parámetros únicamente constituían recomendaciones que no podían exigirse de forma obligatoria a los prestadores audiovisuales.

---

<sup>3</sup> <https://cnlse.es/es/recursos/biblioteca/gu%25C3%25ADa-de-buenas-pr%25C3%25A1cticas-para-la-incorporaci%25C3%25B3n-de-la-lengua-de-signos-espa%25C3%25B1ola-en>

**Imagen 1. Tamaño de la ventana de lengua de signos en el canal 24H**



Todo lo anterior lleva a esta Comisión a concluir que, en el supuesto concreto que nos ocupa, no existen elementos de juicio suficientes que justifiquen la apertura de un procedimiento por el posible incumplimiento de las obligaciones en materia de accesibilidad. No obstante, se considera necesario apremiar a la CRTVE, como entidad pública que presta un servicio de interés general<sup>4</sup>, para que efectúe un especial esfuerzo en la implementación de medidas que vengán a garantizar a los usuarios de los servicios de accesibilidad, el acceso a los contenidos audiovisuales con unos niveles de calidad adecuados.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

## **ACUERDA**

**Único.** Archivar la denuncia presentada contra la CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN ESPAÑOLA, S.A por no encontrar elementos de juicio suficientes que justifiquen el incumplimiento de ningún precepto de la normativa audiovisual.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, publíquese en la página web de la Comisión Nacional de los

---

<sup>4</sup> En este sentido el Artículo 17 del Mandato Marco de la Corporación RTVE establece que “La Corporación RTVE respetará los derechos de personas con discapacidad y adecuará progresivamente la difusión de sus contenidos para que sean accesibles a los invidentes, mediante la audio-descripción, y a las personas con dificultades auditivas, a través del subtítulo y el lenguaje de signos”.

Mercados y la Competencia ([www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)) y notifíquese a los siguientes interesados:

CORPORACION DE RADIO Y TELEVISION ESPAÑOLA, S.A.

Oficina de Atención a la Discapacidad

Con esta resolución se agota la vía administrativa, si bien cabe interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.