

DECISIÓN 29/2018 DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA SOBRE LA IMAGEN DE LA DISCAPACIDAD EN LA PUBLICIDAD TELEVISIVA.


1. La Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía exige al Consejo Audiovisual la elaboración de un informe anual sobre el tratamiento de la imagen de las personas con discapacidad, así como las condiciones de accesibilidad universal, en los medios de comunicación audiovisual sujetos a su ámbito de actuación. La legislación autonómica persigue, entre otros fines, *mejorar la información y el conocimiento sobre la discapacidad en Andalucía, y transmitir una imagen real y positiva de la discapacidad a fin de evitar la estigmatización social de las personas con discapacidad*, para lo que necesariamente se requiere la colaboración de los medios de comunicación.

Tras entrar en vigor la Ley, el Consejo Audiovisual de Andalucía adoptó diferentes medidas que se concretan en la *Decisión 7/2018 para elaboración de informes sobre el tratamiento de la imagen de las personas con discapacidad y condiciones de accesibilidad universal*. Entre otras acciones, se encomendó a la Comisión de Contenidos y Publicidad un informe sobre la imagen que de las personas con discapacidad refleja la comunicación comercial televisiva y la accesibilidad a la publicidad, un asunto escasamente estudiado en nuestro país pero que preocupa tanto a las organizaciones representativas como al sector.

El Barómetro Audiovisual de Andalucía 2017 incluye un apartado sobre diversidad social y presencia de colectivos en televisión con el propósito de conocer la opinión y percepción ciudadana en torno a la mayor o menor presencia de determinados grupos sociales en los contenidos televisivos. La encuesta realizada por el Consejo concluye que, para el 58,5% de las personas entrevistadas, ciertos colectivos -entre los que se encuentran las personas con discapacidad- no se ven suficientemente reflejados en la televisión.

Con estos antecedentes, el Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía aprobó el 27 de febrero 2018 encomendar a la Comisión de Contenidos y Publicidad un informe específico sobre la discapacidad en la publicidad, con una metodología cuantitativa y cualitativa. En el primer caso, el propósito es conocer la presencia de la discapacidad en la publicidad comercial y la incorporación de medidas de accesibilidad en las comunicaciones comerciales e institucionales. La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, en su disposición transitoria quinta, sólo exige servicios de accesibilidad en la programación, de ahí que el seguimiento sistemático que realiza el CAA para velar por el cumplimiento de esta norma excluya la publicidad.

Para el informe cualitativo se han incluido aquellas campañas publicitarias en las que aparecen personas con discapacidad, con el fin de determinar si se transmite una imagen normalizada y no estereotipada del colectivo.

Código:	ZZW2D784PTLBMEVCKfgGk5Jseq9M+X	Fecha	19/10/2018		
Firmado Por	MARIA EMELINA FERNANDEZ SORIANO				
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/7		


Los servicios técnicos del Consejo han analizado 747 anuncios diferentes, pertenecientes a 477 campañas publicitarias emitidas por Canal Sur TV entre noviembre de 2017 y junio de 2018, lo que constituye el 75% de toda la publicidad emitida por la cadena en ese periodo¹. Del estudio se extraen las siguientes conclusiones generales:

- El sector de la publicidad televisiva no transmite una imagen real de las personas con discapacidad que contribuya a evitar su invisibilidad social y promueva su integración social. Sólo el 0,94% de la publicidad analizada visibiliza a personas con discapacidad, cifra muy inferior al peso demográfico del colectivo, que en Andalucía supone casi el 10% de la población.
- La publicidad comercial obvia absolutamente a la personas con discapacidad como consumidores y usuarios de los productos que se promocionan. En la muestra analizada, sólo aparecen en la publicidad institucional y la promovida por la ONCE, con la excepción de un anuncio referido a un despacho de abogados, dirigido por un profesional con notoriedad pública que sufre una discapacidad visual.²
- Si bien ningún anuncio que muestra a personas con discapacidad fomenta directamente estereotipos, el 57% relaciona la discapacidad con la dependencia o el envejecimiento y en el 43% aparecen sólo personas de avanzada edad.
- El 0,67% de la publicidad analizada incorpora lenguaje de signos y un 9,24% subtítulos. El lenguaje de signos sólo es empleado en la publicidad institucional del Estado y por la ONCE. Por sectores, el 44,9% de la publicidad que incorpora subtítulos pertenece al sector de servicios públicos y privados; 17,4% al de belleza e higiene; 14,5% al de varios, en el que se insertan todos los anuncios de juego de azar y apuestas deportivas; 13,0% hogar, 7,4% finanzas y seguros y 1,4% alimentación.
- Se ha analizado en particular la accesibilidad a las comunicaciones comerciales de medicamentos, dado que la legislación básica que promueve el uso racional de medicamentos y productos sanitarios establece que su publicidad audiovisual debe ser accesible para personas con discapacidades sensoriales. Ninguno de los 35 anuncios incluidos en la muestra incorpora estas medidas. Al respecto, el informe realizado sobre este asunto por los servicios jurídicos del Consejo concluye que la insuficiente regulación conlleva que, en la práctica, no pueda exigirse, al menos en Andalucía, la accesibilidad a dicha publicidad.

Hay que precisar que sólo está permitida la publicidad de medicamentos que no requieran prescripción médica, que no estén financiados con fondos públicos y que no incluyan sustancias psicotrópicas o estupefacientes. El artículo 80.2 f) del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que es legislación básica, remite a las condiciones de accesibilidad establecidas en el ordenamiento jurídico para la publicidad institucional.

¹ La diferencia entre el número de campañas y de anuncios se explica porque una misma campaña puede incluir diferentes versiones de anuncios de mayor y menor duración, así como de formatos publicitarios.

² El análisis cualitativo incluye dos anuncios de residencias de mayores donde aparecen personas dependientes como consecuencia de su avanzada edad.

Código:	ZZW2D784PTLBMEVCKfgGk5Jseq9M+X	Fecha	19/10/2018	
Firmado Por	MARIA EMELINA FERNANDEZ SORIANO			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/7	

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, dispone en su artículo 5: *Se procurará el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad.* Este artículo es, sin embargo, sólo aplicable a la comunicación institucional de la Administración General del Estado y las demás entidades integrantes del sector público estatal. Además, las condiciones básicas de accesibilidad de la publicidad institucional del Estado en soporte audiovisual se han desarrollado mediante 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.*


Se da la circunstancia de que este Real Decreto determina claramente la exigencia de traducción a la lengua de signos de los mensajes hablados, la audiodescripción, la subtitulación en abierto de los mensajes hablados y la locución de todos los mensajes escritos sólo a la publicidad institucional de la Administración del Estado y de su sector público. Por lo tanto, no están definidos los requisitos de accesibilidad aplicables a la publicidad de medicamentos y, menos aún, en los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de la comunidad autónoma de Andalucía.

La Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía no contiene ninguna previsión expresa sobre la accesibilidad en las comunicaciones institucionales equivalente a las de la Ley estatal. El Consejo Audiovisual de Andalucía ha constatado que todos los anuncios promovidos por la Administración y entes de la Junta de Andalucía incorporan la subtitulación literal de la locución, aunque no lenguaje de signos como sucede en la publicidad de la Administración del Estado, a la que además se exige la audiodescripción. La subtitulación publicitaria es una práctica asumida por la Administración autonómica pero no regulada ni exigible a otras instituciones públicas.

2. La inclusión de las personas con discapacidad en la publicidad comercial e institucional se ha entendido desde los sectores implicados como una necesidad y una oportunidad de visibilizar a este colectivo, pero también desde una perspectiva económica teniendo en cuenta que son también consumidores. No existe ninguna ley que promueva y enlace las políticas de publicidad con las de discapacidad, a excepción de lo dispuesto en la insuficiente legislación básica para la publicidad de medicamentos y el amplio desarrollo que ha tenido la accesibilidad universal en la comunicación institucional de la Administración del Estado y de su sector público.

La accesibilidad a la publicidad audiovisual por parte de las personas que sufren discapacidades auditivas y sensoriales es un asunto escasamente analizado, debatido e insuficientemente desarrollado legislativamente en opinión del Consejo.

La legislación básica estatal exige que la publicidad audiovisual de medicamentos sea accesible pero no se han concretado después claramente qué requisitos deben cumplir estos anuncios, especialmente cuando se emiten en prestadores del servicio de comunicación audiovisual bajo competencia de las comunidades autónomas. Ante este vacío legislativo, la comunidad autónoma de Andalucía estaría impelida a regular los requisitos de accesibilidad exigibles a estos anuncios pero parece más razonable que se desarrolle la legislación básica sobre la publicidad

Código:	ZZW2D784PTLBMEVCKfgGk5Jseq9M+X	Fecha	19/10/2018	
Firmado Por	MARIA EMELINA FERNANDEZ SORIANO			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/7	



audiovisual de medicamentos con el propósito de que las medidas de accesibilidad sean idénticas en el conjunto del Estado.

Tampoco se ha regulado en Andalucía las condiciones de accesibilidad que debería reunir la publicidad institucional promovida por las Administraciones públicas, cuestión que sí se ha concretado en el supuesto de las comunicaciones institucionales promovidas por la Administración del Estado y su sector público. El Consejo ha constatado que los anuncios procedentes de estos organismos -que abordan asuntos como la trata de seres humanos, la violencia de género, el uso de antibióticos y el consumo de alcohol en menores- están subtítulos y traducidos al lenguaje de signos, al igual que algunos anuncios de la ONCE. La publicidad procedente de la Junta de Andalucía incorpora siempre subtítulos, pero sólo a través de una práctica encomendada a la Dirección General de Comunicación Social, no regulada normativamente.


No existe obligatoriedad alguna de promover la accesibilidad universal a las comunicaciones institucionales del conjunto de Administraciones públicas de la comunidad autónoma, como la que desarrollan los ayuntamientos y diputaciones, muy frecuentes en el ámbito de las televisiones locales. Para el Consejo, sería razonable que los mensajes de la publicidad audiovisual institucional lleguen a toda la población sin restricciones, teniendo en cuenta que el propósito de estos anuncios es, en síntesis, la promoción de valores y conductas, la implicación de la ciudadanía para alcanzar el progreso social, el conocimiento y la promoción del ejercicio de derechos y obligaciones, así como de la existencia y funcionamiento de las propias instituciones públicas. De hecho, en la muestra analizada se incluyen campañas institucionales para fomentar el reciclaje, la igualdad, la sanidad pública, la lucha contra la violencia de género, el turismo en Andalucía y para dar a conocer el patrimonio cultural e histórico de la comunidad.

Pero desde la perspectiva del Consejo Audiovisual de Andalucía, la regulación de la accesibilidad a los mensajes publicitarios no debería limitarse a la comunicación institucional y a la publicidad de medicamentos. Sería necesario impulsar al menos una reflexión más amplia encaminada a garantizar la accesibilidad a la publicidad de productos y servicios que pudieran considerarse de primera necesidad, cuestión que no se ha desarrollado en el país y sobre la que no existen ni siquiera recomendaciones o códigos de conducta que voluntariamente pueda incorporar el sector. La publicidad de productos y servicios vinculados a la alimentación, la salud, la actividad física o las comunicaciones, entre otros, no es accesible para personas que sufren discapacidades auditivas o sensoriales, que no sólo constituyen un amplio sector de la población sino que también tienen derechos como consumidores a percibir y comprender con claridad mensajes comerciales.

En una sociedad donde la publicidad desempeña un papel muy importante, que proclama la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, su derecho a decidir por sí mismas, no encaja que el entorno de las comunicaciones comerciales quede al margen del principio de accesibilidad universal que resulta esencial para poder ejercer ese derecho.

Es evidente que este debate no puede ceñirse exclusivamente al ámbito de una comunidad autónoma porque difícilmente pueden imponerse normas de accesibilidad a una publicidad audiovisual que sobrepasa las fronteras regionales y que se recibe a través de sistemas de comunicación diversos que ofrece la telefonía móvil e Internet.

Código:	ZZW2D784PTLBMEVCKfgGk5Jseq9M+X	Fecha	19/10/2018
Firmado Por	MARIA EMELINA FERNANDEZ SORIANO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/7





Somos conscientes de que es un asunto complejo, pero el Consejo ha constatado que casi un 10% de los anuncios incorpora subtítulos, así como que toda la publicidad audiovisual de juegos de azar y apuestas analizada incluye mensajes escritos, lo que evidencia que es una práctica técnicamente viable, al menos para los grandes anunciantes.

El ordenamiento jurídico español se sustenta sobre la idea de que la publicidad, especialmente la televisiva, contribuye de una forma informal a la educación, crea opinión, transmite valores e incide en la aceptación social de las personas, de ahí que la regulación publicitaria y audiovisual establezca una especial protección de los menores de edad frente al discurso publicitario y que se haya regulado la publicidad de determinados productos.

Cuestión relevante es la publicidad electoral, regulada mediante la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que no contiene previsión alguna sobre accesibilidad universal a estos mensajes. Los poderes públicos que convoquen un proceso electoral pueden realizar en dicho periodo una campaña institucional en los medios públicos destinada a informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo. Durante la campaña electoral, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública, conforme a los criterios establecidos en dicha Ley.


Se da la circunstancia de que en la comunidad autónoma de Andalucía se celebrarán elecciones el próximo 2 de diciembre y que se prevé celebrar en 2019 las elecciones municipales y europeas.

En 2007 se constituyó en nuestro país la Comisión de Imagen Social de la Discapacidad y Medios de Comunicación, que cuenta entre sus cometidos prestar apoyo a las empresas para que sus campañas publicitarias ofrezcan una imagen adecuada del colectivo y que sus contenidos sean accesibles para la población con discapacidades sensoriales.³⁴ El Consejo Audiovisual de Andalucía ha percibido también en reuniones con las organizaciones representativas su preocupación por promover una publicidad inclusiva, que contribuya a visibilizar y a la normalización de las personas con discapacidad, así como a la erradicación de estereotipos.

El informe realizado al respecto por el CAA es contundente. Sólo el 0,94% de la publicidad analizada visibiliza a personas con discapacidad y, salvo en uno de los 747 anuncios de la muestra, aparecen exclusivamente en comunicaciones institucionales y de la ONCE. Si bien ningún anuncio que muestra a personas con discapacidad fomenta directamente estereotipos, en el 57% de la publicidad que bien a través de la imagen o del discurso visibiliza la discapacidad, aparece asociada a la dependencia o al envejecimiento. Otro hecho incuestionable es que la publicidad comercial

³⁴ El Comité, al que pertenece el Consejo Audiovisual de Andalucía, está integrado por más de treinta organizaciones, incluidos medios de comunicación y la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos) Entre los servicios de FORTA a las televisiones que forman parte de la entidad, uno de los más importantes es la comercialización de los espacios de las distintas cadenas federadas ya que aprovecha los beneficios que ofrecen las televisiones autonómicas como vehículo de proximidad en cada uno de sus ámbitos territoriales, ofreciendo a los anunciantes un producto publicitario de carácter nacional. Gestiona directamente la comercialización publicitaria de Canal Sur, TVG, Aragón TV y Televisión Canaria.

Código:	ZZW2D784PTLBMEVCKfgGk5Jseq9M+X	Fecha	19/10/2018
Firmado Por	MARIA EMELINA FERNANDEZ SORIANO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/7



ignora a un colectivo muy diverso -conformado por 3,84 millones de personas en España, que trabajan, estudian, practican deporte y consumen productos y servicios.⁵

Teniendo en cuenta todo lo anterior, a propuesta de la Comisión de Contenidos y Publicidad, el Pleno reunido el 17 de octubre de 2018 adopta las siguientes

DECISIONES

PRIMERA.- El Consejo Audiovisual de Andalucía considera necesario y urgente afrontar el escaso desarrollo legislativo que en nuestro país ha tenido la incorporación de medidas de accesibilidad universal a la publicidad audiovisual de productos y servicios que puedan considerarse de primera necesidad. En una sociedad donde la publicidad desempeña un papel muy importante y que proclama la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, su derecho a decidir por sí mismas, no encaja que el entorno de las comunicaciones comerciales quede totalmente al margen del principio de accesibilidad universal, que resulta esencial para poder ejercer ese derecho. Son, sin embargo, decisiones complejas y de gran calado que no pueden adoptarse exclusivamente en el ámbito de una comunidad autónoma dado que Internet y la telefonía móvil permite que la publicidad audiovisual sea recibida a través de múltiples plataformas y redes. Es un asunto que tampoco se aborda en el contexto de la autorregulación, a la que apela el sector para asumir el compromiso de responsabilidad social hacia los consumidores, entre los que se encuentran las personas con discapacidad.


Es notoria también la invisibilidad de estas personas en la publicidad comercial, una ausencia que, desde el punto de vista del CAA, no favorece la integración social, la normalización y la erradicación de estereotipos que promueve nuestro ordenamiento jurídico.

SEGUNDA.- Se ha constatado que la regulación de la accesibilidad a la publicidad audiovisual de medicamentos establecida por la legislación básica es insuficiente y presenta lagunas que, en la práctica, implica que dichos anuncios no estén incorporando instrumentos como la audiodescripción, la subtitulación y el lenguaje de signos. Este vacío jurídico podría ser resuelto por el Gobierno o el Parlamento autonómico, pero la lógica apela a que se aborde una mejora de la regulación estatal básica para que todas las comunidades autónomas incorporen los mismos requisitos y normas a anuncios que son frecuentes en prestadores de servicio audiovisual de ámbito autonómico e incluso local y que pueden difundirse a través de otras plataformas.

TERCERA.- La Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía no contiene ninguna previsión expresa sobre la accesibilidad en las comunicaciones institucionales equivalente a la existente en la Ley estatal, que se ha desarrollado posteriormente para que la publicidad de la Administración del Estado y de su sector público incluya siempre lenguaje de signos, subtitulación y audiodescripción. La Junta de Andalucía ha incorporado como práctica la subtitulación de todos sus anuncios televisivos pero, en

⁵ El último censo oficial realizado por el Instituto Nacional de Estadística se publicó en 2008 con datos de 2007. En aquel momento se estimaba que las personas con discapacidad suponían el 8,5% (la cifra es ligeramente superior en Andalucía). La encuesta se realiza cada diez años por lo que está en proceso de elaboración una nueva edición.

Código:	ZZW2D784PTLBMEVCKfgGk5Jseq9M+X	Fecha	19/10/2018
Firmado Por	MARIA EMELINA FERNANDEZ SORIANO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/7





opinión del Consejo, deberían concretarse con claridad y mediante una regulación expresa las medidas de accesibilidad universal exigibles en nuestra comunidad autónoma a la publicidad institucional audiovisual que impulsen todas las administraciones públicas.

CUARTA.- Tampoco se ha regulado el derecho a la accesibilidad universal en la publicidad permitida durante el periodo electoral, cuando los medios de comunicación de titularidad pública pueden emitir campañas institucionales destinadas a informar sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo. Durante la campaña, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de radio y televisión de titularidad pública conforme a los requisitos establecidos en la LOREG.

Ante el inminente proceso electoral convocado en la comunidad autónoma de Andalucía, el CAA considera recomendable que tanto las campañas institucionales audiovisuales que pudieran realizarse como la propaganda televisiva que emitan las formaciones políticas incorporen medidas de accesibilidad universal para que las personas con discapacidades sensoriales accedan, en igualdad de condiciones, a informaciones y mensajes relevantes para el ejercicio de un derecho constitucional tan importante.

QUINTA.- Remitir el *Informe sobre la discapacidad en la publicidad* y esta Decisión a los grupos parlamentarios del Parlamento de Andalucía, la consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, la Dirección General de Personas con Discapacidad de la Junta de Andalucía, el CERMI de Andalucía, la Comisión de Imagen Social de la Discapacidad y Medios de Comunicación y, en particular, a las organizaciones de personas con discapacidad convocadas por el CAA a la reunión celebrada el 15 de febrero de 2018.

En Sevilla, a 17 de octubre de 2018.
LA PRESIDENTA DEL CONSEJO AUDIOVISUAL
DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Emelina Fernández Soriano.

Código:	ZZW2D784PTLBMEVCKfgGk5Jseq9M+X	Fecha	19/10/2018
Firmado Por	MARIA EMELINA FERNANDEZ SORIANO		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/7

