

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES BÁSICAS DE ACCESIBILIDAD COGNITIVA

IPN/CNMC/039/24

17/12/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LAS CONDICIONES BÁSICAS DE ACCESIBILIDAD COGNITIVA.

Expediente nº: IPN/CNMC/039/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 17 de diciembre de 2024

Vista la solicitud de informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, en relación con el proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se aprueba el reglamento sobre las condiciones básicas de accesibilidad cognitiva, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 19 de noviembre de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\) así como el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Constitución Española establece en su artículo 14 la igualdad de todos los españoles, sin que pueda prevalecer ninguna clase de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Dicha igualdad formal se complementa con la

intervención de los poderes públicos para promover que la igualdad de los individuos sea real y efectiva (artículo 9.2) y la consideración de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social (artículo 10.1).

Dada la vulnerabilidad de las personas con discapacidad, la Constitución Española encomienda, además, a los poderes públicos la realización de una política de integración social de los ciudadanos con discapacidad, que les ampare en el disfrute de todos los derechos constitucionalmente reconocidos (artículo 49 recientemente reformado)¹.

En la [Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad](#) (en adelante, la Convención), la accesibilidad se presenta como un principio general (artículo 3), como una obligación de los Estados (artículo 4) y como un derecho (artículo 9), e interactúa con cada uno de los demás derechos reconocidos a lo largo de su articulado. La Unión Europea es parte de la Convención desde el 21 de enero de 2011, y esta ha sido, además, ratificada por todos los Estados miembros².

Por otra parte, en 2019, se publicó la [Directiva \(UE\) 2019/882](#), primera norma que regula con carácter general las condiciones de accesibilidad de bienes y servicios en el ámbito de la UE.³ Esta Directiva fue transpuesta al ordenamiento español a través de la [Ley 11/2023](#), de 8 de mayo de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización

¹ Para acomodar la redacción del artículo 49 de la Constitución a la realidad social y a la normativa internacional: «Artículo 49: 1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio. 2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad.»

² Forma parte de nuestro ordenamiento jurídico desde su entrada en vigor el 3 de mayo de 2008. [Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.](#)

³ [Directiva \(UE\) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.](#) Véase el [Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios](#), por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios. La fecha límite fijada para su transposición por los Estados miembros es el 28 de junio de 2022, aunque se establece un plazo más amplio para su aplicación efectiva.

de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos. El título I de esta Ley establece los requisitos de accesibilidad universal de los productos y servicios incluidos en su ámbito de aplicación⁴, necesarios para optimizar su utilización previsible de manera autónoma por todas las personas y, en particular por las personas con discapacidad.

El artículo 29 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el [Real Decreto Legislativo 1/2013](#), de 29 de noviembre (en adelante, TRLGD) establece las condiciones básicas aplicables para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias⁵.

La disposición final segunda del citado TRLGD establecía el mandato al Gobierno, en el plazo de tres años desde su entrada en vigor (4 de diciembre de 2013), para aprobar el Reglamento específico por el que se desarrollen las condiciones básicas de accesibilidad cognitiva. Por ello, el PRD tiene como objetivo *“establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación, con el fin de contribuir al ejercicio de los derechos y deberes de la ciudadanía, así como garantizar la igualdad de oportunidades y no discriminación, de todas las personas y, en especial, de las personas con discapacidad intelectual, del desarrollo, parálisis cerebral, trastorno del espectro del autismo, daño cerebral, problemas de salud mental, síndrome de Down, mayores y otras personas con dificultades de comprensión, aprendizaje e interacción con el entorno o a aquellas enfermedades que lleven asociadas un deterioro cognitivo”*.

Las medidas proyectadas no son enteramente desconocidas en nuestro ordenamiento, en la medida que ya existe legislación sectorial aplicable a todo el territorio nacional que considera, al menos parcialmente, algunas de las exigencias contempladas en el proyecto. Al mismo tiempo, en el ámbito de la

⁴ Tales como equipos informáticos de uso general de consumo y sistemas operativos para dichos equipos informáticos, terminales de autoservicio (terminales de pago, máquinas expendedoras, etc.).

⁵ El TRLGD derogó (i) la [Ley 13/1982](#), de 7 de abril, de integración social de los minusválidos; (ii) la [Ley 51/2003](#) (LIONDAU), de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y (iii) [Ley 49/2007](#), de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

legislación autonómica, existe una variada regulación en materia de accesibilidad a bienes y servicios⁶.

Por último, cabe señalar que, en el ámbito de la accesibilidad a los medios audiovisuales de las personas con discapacidad, la CNMC también ha realizado labores proactivas para recabar información de cara a la implantación de las futuras obligaciones de accesibilidad en la normativa proyectada de comunicación audiovisual a través de consultas públicas⁷.

La CNMC ha tenido en el pasado reciente la oportunidad de analizar y pronunciarse sobre accesibilidad y discapacidad. En concreto, en junio de 2022, la CNMC aprobó un informe sobre el Proyecto de Real Decreto sobre discapacidad para facilitar a las empresas su cumplimiento. Esta norma trata de mejorar la protección de los derechos de las personas con discapacidad y su integración social.⁸

2. CONTENIDO

El PRD consta de un artículo único, seis disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

⁶ En el plano estatal, destacar (i) el Real Decreto 314/2006 (Código Técnico de la Edificación) y la Orden TMA/851/2021; (ii) el Real Decreto 1112/2018 sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público; (iii) 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; (iv) la Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información; (v) la Ley 50/1980, de Contrato de Seguro y la Ley 20/2015, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras; (vi) la Ley Orgánica 2/2006, de Educación; (vii) la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público y (viii) el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996.

⁷ [Consulta pública](#) para recabar información sobre el derecho de las personas con discapacidad a acceder a los medios audiovisuales. En este sentido véanse, entre otros, el [INF/DTSA/061/19](#) Informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en materia de accesibilidad en los medios audiovisuales y el [IPN/CNMC/042/20](#) Informe el anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual.

⁸ [IPN/CNMC/018/22](#) Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público. La norma final aprobada fue el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.

El **artículo único** aprueba el Reglamento de las condiciones básicas de accesibilidad cognitiva.

La **disposición adicional primera**, “Tratamiento de la información”, establece que las actuaciones realizadas al amparo de este real decreto han de cumplir con lo previsto en la normativa vigente sobre protección de datos.

La **disposición adicional segunda**, “Licitación de los concursos públicos”, insta a las administraciones públicas a asegurar la calidad de la accesibilidad cognitiva en los procedimientos de contratación pública.

La **disposición adicional tercera**, “El Centro Español de Accesibilidad Cognitiva” (CEACOG) queda definido como el centro asesor de referencia para la validación y seguimiento de las actuaciones de accesibilidad cognitiva y su calidad.

La **disposición adicional cuarta**, “Catálogo de símbolos, señales y pictogramas”, prevé la elaboración de un catálogo público y gratuito de símbolos, señales y pictogramas para su uso en los ámbitos de aplicación del real decreto.

La **disposición adicional quinta**, “Adaptación de las infraestructuras y medios de transporte”, otorga un plazo de dos años para elaborar un informe acerca de la accesibilidad cognitiva de las instalaciones aeroportuarias y ferroviarias prestando especial atención a las instalaciones en términos físicos, de señalización y de lectura y orientación fácil, e incluyendo recomendaciones concretas de mejora.

La **disposición adicional sexta**, “Acreditación del grado de discapacidad”, responde al mandato introducido por el párrafo segundo del artículo 4.3. del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En él se establece que reglamentariamente se determinará el modo en que se han de acreditar las situaciones equiparables a los grados de discapacidad igual o superior al 33% a los efectos reconocidos por la norma.

La **disposición derogatoria única** deroga el “Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”.

La **disposición final primera** regula el título competencial aplicable, la disposición final segunda la financiación de las medidas previstas y la disposición final tercera la entrada en vigor (1 de julio 2025).

El **reglamento** consta de tres capítulos con un total de veinte artículos.

El **capítulo I**, “Disposiciones generales”, regula en seis artículos el ámbito en el que serán aplicables las condiciones establecidas en la norma e indica las medidas generales sobre información y comunicación en materia de accesibilidad cognitiva.

Recoge además una serie de definiciones aplicables, entre las que destaca el concepto de “Condiciones básicas de accesibilidad cognitiva”, definidas como el conjunto sistemático, integral y coherente de exigencias, requisitos, normas, parámetros y pautas que se consideran precisos para asegurar la comprensión, la comunicación y la interacción de todas las personas, y en especial las personas con dificultades cognitivas, con todos los entornos, productos, bienes y servicios, así como de los procesos y procedimientos.

Además, se indica que, en la aplicación de esta norma, además de los principios recogidos en artículo 3 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Se tendrán en cuenta los principios como los de uso derivados del diseño universal, orientación, seguridad, diversidad, autonomía, adaptación y validación.

El **capítulo II**, “Normas específicas aplicables”⁹, expone, en nueve artículos, las condiciones de accesibilidad cognitiva aplicables a diferentes sectores económicos, entre los que se encuentran los relativos a telecomunicaciones y sociedad de la información; espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación; transportes; bienes y servicios a disposición del público; relaciones con las administraciones públicas, incluido el acceso a las prestaciones públicas y la participación en la vida pública y procesos electorales; patrimonio cultural y patrimonio histórico y empleo.

El **capítulo III**, “Promoción de la accesibilidad cognitiva”, desarrolla en cinco artículos las medidas de acción positiva y otros apoyos complementarios que han de coadyuvar a la implementación de acciones tendentes a la mejora de la

⁹ En los ámbitos a los que se refiere el artículo 5 del TRLGD, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 bis del mismo texto refundido.

accesibilidad cognitiva, tales como el establecimiento de ayudas públicas, las campañas de información o la investigación en la materia, entre otras.

3. VALORACIÓN

Esta Comisión valora positivamente el PRD objeto de informe, en la medida en que persigue la integración social de las personas con discapacidad, de manera que se encuentren amparadas en el disfrute de todos sus derechos constitucionalmente reconocidos y se cree un entorno en el que los productos y servicios sean más accesibles, de modo que se promueva la inclusión y la autonomía de las personas que hagan uso de ellos.

Más allá de lo anterior, **esta protección presenta efectos positivos** desde el punto de vista de la competencia ya que (i) estas personas podrán tener un acceso más fácil al mercado como oferente o consumidor de bienes y servicios, lo que redundará en una mayor competencia en los mercados y (ii) el PRD facilitará que las personas con discapacidad ejerzan más efectivamente sus derechos y capacidades como consumidores y usuarios, demandando bienes y servicios de mayor calidad y estimulando, así, un mayor nivel de competencia en los mercados (artículo 10 del PRD).

Cabe señalar además, como se indica en la exposición de motivos, que todas las medidas del PRD tienen el carácter de mínimos, pudiendo las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y las corporaciones locales establecer otras suplementarias o más exigentes, siempre dentro de la esfera de sus competencias.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso recordar la importancia de la aplicación rigurosa de los principios de necesidad y proporcionalidad en el desarrollo de las medidas del PRD por parte de las Administración estatal, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, al objeto de **minimizar las posibles discrepancias injustificadas en los requisitos de accesibilidad y no discriminación**, que, como señala la Directiva (UE) 2019/882 citada, *afectan negativamente a la competitividad y al crecimiento, debido a los costes adicionales derivados del desarrollo y la comercialización de productos y servicios accesibles para cada mercado nacional*.

En este sentido cabe señalar lo ya indicado en el [IPN/CNMC/018/22](#) (sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición

del público): *“La correcta aplicación de dichos principios no tiene por qué llevar a una aplicación homogénea de las obligaciones en todo el ámbito de aplicación territorial y sectorial pero sí debe llevar a justificar adecuadamente las potenciales diferencias, precisamente sobre la base de los principios señalados, así como a tomar consciencia de los costes que tienen las diferencias injustificadas para nuestro tejido empresarial.”*

Sin perjuicio de valorarse positivamente los objetivos perseguidos de accesibilidad de las personas con discapacidad, se plantean las siguientes observaciones adicionales:

En primer lugar, el **PRD presenta cierta indefinición en cuanto al ámbito subjetivo de la norma**. En la medida en que regula muchos y muy diferentes ámbitos de la actividad administrativa y de la actividad económica, no siempre resulta sencillo discernir exactamente qué agentes son responsables de llevar a cabo las obligaciones que se prevén en el PRD. Una mayor claridad en relación con este ámbito resultaría en beneficio de los actores implicados.

En este sentido, y desde un punto de vista de neutralidad competitiva, es importante asegurar que el nivel de obligaciones al que se somete al sector público (que debe incluir a las administraciones públicas, pero también a los entes de derecho público y privado) es equivalente al nivel de obligaciones al que se somete a las empresas privadas¹⁰.

En segundo lugar, respecto a las referencias que se realizan a normas UNE (artículos 3 y 7), **se recomienda que se especifiquen en la norma las concretas exigencias y requisitos que se juzguen precisos, evitando referencia a estándares técnicos emitidos por terceros organismos**. En caso de que esto no sea posible y resulte imprescindible el recurso a normas técnicas emitidas por terceros organismos, se recomienda recoger tantos mecanismos análogos de acreditación de la calidad, nacionales e internacionales, como sea posible, y establecer cláusulas abiertas que permitan acreditar los estándares de calidad requeridos a través de mecanismos no previstos expresamente en la norma.

Por último, debe recalcar que el PRD señala que la información cognitivamente accesible debe proporcionarse sin coste adicional, incluso en

¹⁰ El artículo 7 del PRD habla de las Administraciones Públicas y los proveedores privados que enmarquen su actividad en el ámbito de las telecomunicaciones.

aquellos casos en los que se apoye en herramientas tecnológicas, aplicaciones o asistentes virtuales.

De acuerdo con lo anterior, la MAIN imputa a los operadores de telecomunicaciones y de la sociedad de la información unos costes de 3,43 millones de euros para la adaptación de páginas web o similar (la facturación de las empresas del sector de las telecomunicaciones y los servicios audiovisuales en España alcanzó en 2022 los 34.774 millones de euros por lo que el coste de adaptación a los requisitos de accesibilidad cognitiva previstos en el real decreto sería marginal según la MAIN).

Asimismo, se ha de considerar también el coste de la transcripción a formato accesible de documentos, para ofrecerlos en un formato diferente al escrito. La MAIN del ya citado Real decreto 193/2023, de 21 de marzo, estimaba el coste de adaptar los documentos de modo que sean accesibles con lectores de pantalla en 0,10 euros por documento. Para estos casos, dado que se desconoce el volumen de documentos a adaptar no se puede proporcionar una cifra global sobre el coste total.

Además, esta cierta indefinición se reproduce respecto al artículo 17, que prevé la posibilidad conceder ayudas públicas dirigidas a “facilitar” el cumplimiento “de los deberes de accesibilidad cognitiva contenidos en este Real Decreto”, siempre, “de conformidad con la normativa europea en materia de ayudas públicas”.

Redactado de esta forma, el artículo en realidad tiene escasa trascendencia jurídica, en la medida en que identificar las medidas de acceso cognitivo como una causa legítima para la concesión de ayudas públicas parece algo reiterativo a la vista de las numerosas causas que justifican la propia existencia del Reglamento (desde el propio art. 49 de la Constitución Española a la citada Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad), y no aporta certidumbre sobre si las empresas pueden legítimamente esperar que las Administraciones Públicas sufragan en parte los costes de cumplimiento de esta normativa.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión valora positivamente el PRD objeto de informe en la medida en que persigue la integración social de los ciudadanos con discapacidad, de manera que se encuentren amparados en el disfrute de todos sus derechos constitucionalmente reconocidos.

Asimismo, considera que el PRD puede favorecer un comportamiento más activo de las personas con discapacidad como oferentes y demandantes en los mercados, lo que puede favorecer una mayor intensidad competitiva.

Desde un punto de vista general, subraya la importancia de que el desarrollo de las condiciones básicas de accesibilidad y medidas de acción positiva por parte de la Administración estatal, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, en ejercicio de sus respectivas competencias, se adecuen a los principios de necesidad y proporcionalidad, para evitar discrepancias no justificadas que lastren la competitividad de la economía española y sus operadores.

Adicionalmente, el informe recoge diversos aspectos susceptibles mejora que se refieren a una cierta indefinición en cuanto al ámbito subjetivo y las obligaciones económicas que deberán asumir los operadores afectados en los diversos sectores económicos, así como a especificar las concretas exigencias y requisitos requeridos, evitando referencias a estándares técnicos emitidos por terceros organismos.