



LA PROTECCIÓN DEL MENOR TRAS LA LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Perspectivas y Retos

DIRECCIÓN DEL PROYECTO

Carmen Fuente Cobo. Centro Universitario Villanueva

COORDINACIÓN DEL PROYECTO

Ana Muñoz del Guayo, iCmedia

ANÁLISIS SECTORIALES

- Juan María Martínez Otero. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho de la Comunicación. Universidad CEU Cardenal Herrera
- Eladio Gutiérrez Montes. Consultor. Ex Presidente de Impulsa TDT
- Juan José Muñoz García. Doctor en Filosofía. Profesor de Estructura del Sistema Audiovisual. Universidad CEU San Pablo
- Carmen Fuente Cobo. Doctora en Ciencias de la Información. Profesora de Ética de la Comunicación. Centro Universitario Villanueva
- Ana María Medina Heredia. Doctora en Ciencias de la Información. Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad. Universidad de Málaga

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	pag 5
<i>Carmen Fuente Cobo (Centro Universitario Villanueva)</i>	
1. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN AUSENCIA DEL CEMA: RECOMENDACIONES PARA UNA SITUACIÓN TRANSITORIA QUE AMENAZA TORNARSE EN INDEFINIDA	pag 20
<i>Juan Martínez Otero (Universidad CEU-Cardenar Herrera Oria)</i>	
1.1. Introducción	
1.2. La protección de los menores en el entorno audiovisual en el ordenamiento jurídico español: una visión a grandes trazos	
1.3. Las funciones asignadas al CEMA en relación con los menores	
1.3.1. Desarrollo normativo	
1.3.2. Inspección y control	
1.3.3. Sanción	
1.3.4. Sensibilización y promoción	
1.3.5. Las relaciones del CEMA con las Autoridades Independientes Autonómicas	
1.4. Quién asume las funciones en ausencia del CEMA	
1.5. Cuestiones importantes que deben ser acometidas	
1.5.1. Desarrollo normativo	
1.5.2. Inspección y control	
1.5.3. Sanción	
1.6. La protección de los menores a nivel autonómico	
1.7. Conclusiones	
2. HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN Y CONTROL EN MANOS DE PADRES, EDUCADORES Y CIUDADANOS EN GENERAL EN EL ÁMBITO DE LA TELEVISIÓN DIGITAL	pag 50
<i>Eladio Gutierrez Montes (Consultor)</i>	
2.1. Introducción	
2.2. Bases legislativas para la regulación de contenidos	
2.3. Actividades regulatorias no legislativas	
2.4. Conclusiones	

3. LA CALIFICACIÓN Y ETIQUETADO DE LOS CONTENIDOS AUDIOVISUALES

pag 63

Juan José Muñoz García (Universidad CEU San Pablo)

- 3.1. La calificación de contenidos audiovisuales en la normativa española
 - 3.1.1. La calificación de películas para su exhibición en salas de cine
 - 3.1.2. Aplicación de los criterios del ICAA por parte de los operadores de televisión
- 3.2. Conflictos y deficiencias en la aplicación de la normativa
 - 3.2.1. Películas estrenadas en salas
 - 3.2.2. Incumplimientos de la normativa en televisión
- 3.3. Propuestas de mejora: informar a padres y educadores

4. ¿TIENEN ALGO QUE DECIR LOS USUARIOS? LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO AUDIOVISUAL A LA LUZ DE LA LGCA

pag 77

Carmen Fuente Cobo (Centro Universitario Villanueva)

- 4.1. Los usuarios de los medios como actores de la sociedad civil
- 4.2. La participación de los usuarios de los medios en España
 - 4.2.1. Participación en la Corporación TVE
 - a) Participación en el Consejo Asesor de la CRTVE
 - b) Ejercicio del derecho de acceso
 - 4.2.2. Participación en otros organismos relacionados con el sector de medios y telecomunicaciones, a través del CCU
 - 4.2.3. Participación en el control del cumplimiento de la LGCA en materia de contenidos audiovisuales
 - a) Cadenas de difusión estatal
 - b) Cadenas autonómicas
 - 4.2.4. Participación en la configuración del sistema audiovisual
- 4.3. El asociacionismo audiovisual en España
 - 4.3.1. *Organizaciones especializadas de usuarios de los medios*
 - a) Estructura y organización
 - b) Misión
 - c) Financiación
 - d) Órganos de difusión
 - e) Principales actividades
 - 4.3.2. *Plataformas globales para la gestión de intereses comunes en el ámbito de los medios audiovisuales, integradas por grupos sociales de diferente base y objetivos*
 - 4.3.3. *Asociacionismo internacional*
- 4.4. Conclusiones

5. PUBLICIDAD Y MENORES: NUEVOS RETOS _____ pag 104

Ana María Medina Heredia (Universidad de Málaga)

- 5.1. El menor y la publicidad. Normativa legal y deontológica
 - 5.1.1. Normativa europea
 - 5.1.2. Normativa española
 - 5.1.3. Regulación de la publicidad protagonizada por menores
 - 5.1.4. Normativa deontológica
 - 5.1.5. Grado de cumplimiento: informes de quejas y reclamaciones
- 5.2. Menor y publicidad, una relación en continuo crecimiento
- 5.3. El papel del menor en los mensajes publicitarios
 - 5.3.1. El niño en la publicidad social
 - 5.3.2. El niño en los mensajes comerciales dirigidos al niño
 - 5.3.3. El niño en los mensajes comerciales dirigidos al adulto
- 5.4. La imagen del niño en la publicidad televisiva
- 5.5. Conclusiones y recomendaciones

Una de las aportaciones de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) que mejor recibió la opinión pública fue su mayor compromiso con la causa de la protección de los menores de edad en el entorno televisivo. El artículo 7 de dicha norma recoge en gran medida previsiones preexistentes, al tiempo que incluye novedades de cierto calado. Entre las mismas, destacan la total prohibición de emitir en abierto pornografía o violencia extrema y gratuita, así como la obligación que se impone a los prestadores de servicios de utilizar sistemas de codificación digital que permitan el ejercicio del control parental.

Por otra parte, la LGCA anima y promueve la participación ciudadana en el ámbito audiovisual, de manera que los usuarios pueden jugar en este nuevo contexto un papel más activo en la configuración de la oferta audiovisual. Como consumidores, tienen derecho a recibir información concreta sobre los productos y sobre el público al que se dirigen esos contenidos, así como a reclamar la adecuación de los contenidos audiovisuales difundidos con las previsiones contenidas en la Ley.

La LGCA es, con todo, una norma general que sólo puede alcanzar su plena eficacia mediante desarrollos normativos posteriores. Una parte sustancial del articulado que afecta tanto a la protección de niños y adolescentes, como a los derechos de los usuarios y a la participación ciudadana, depende de dicho desarrollo normativo para convertir los contenidos del texto en realidades operativas y en derechos efectivamente protegidos y ejercidos.

En este contexto, iCmedia planteó un proyecto cuyo objetivo central era el de analizar las prioridades de la agenda regulatoria posterior a la entrada en vigor de la LGCA. Para ello, se definieron diferentes áreas de análisis, que remiten a contenidos igualmente diferentes de la Ley General de la Comunicación Audiovisual y que se proponen, a su vez, como ejes de atención prioritaria en relación con la protección de la infancia en el ámbito audiovisual.

Estas cinco áreas eran las siguientes:

- **Herramientas de información y control en manos de padres, educadores y ciudadanos en general en el ámbito de la televisión digital**
- **Procedimientos de calificación y etiquetado de contenidos audiovisuales**
- **Publicidad y menores: los nuevos retos**
- **Papel de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios**
- **De la LGCA al CEMA: la «transición» regulatoria**

En todas las áreas de análisis se preveía la constitución de un Consejo Audiovisual de la Comunicación Audiovisual (CEMA), piedra angular del sistema de regulación audiovisual contenido en la LGCA. Sin embargo, la demora en la puesta en marcha de este organismo y la previsión fundada de su abandono en la siguiente legislatura ha llevado a modificar algunos de los focos de atención inicialmente definidos en este proyecto. De esta manera, lo que se preveía como un análisis de la “transición” regulatoria desde la LGCA hasta la constitución del CEMA con el objetivo último de facilitar recomendaciones en cuanto a las prioridades inmediatas, se ha transformado en el presente informe en un estudio alternativo y “de urgencia”, que trata de recabar la atención de autoridades, padres y opinión pública en general, sobre el *impasse* normativo actual. Esta llamada de atención se realiza desde la preocupación por lo que podría calificarse como situación de riesgo para los menores: un riesgo de desamparo y de ausencia de mecanismos de protección, que exige la presta disposición de todos los agentes implicados – operadores y editores de contenidos y servicios audiovisuales, reguladores y padres y usuarios- para impedir que la amenaza se materialice y extienda, en perjuicio de niños y adolescentes.

La protección de la infancia en ausencia del CEMA

Como se pone de manifiesto en el estudio realizado por el prof. Juan Martínez Otero, de la universidad CEU-Cardenal Herrera (Valencia), el papel reservado al CEMA en la Ley General de la Comunicación Audiovisual en relación con la protección de la infancia es claramente fundamental. A esta autoridad la LGCA encomienda cuatro grandes tipos de competencias mediante las cuales se pretende asegurar la función esencial del CEMA en relación con la defensa de los menores de edad. Estas cuatro funciones son:

Desarrollo normativo

La LGCA prevé que sea el CEMA quien desarrolle los preceptos legales en determinadas cuestiones particularmente concretas o de detalle, como es el caso, por ejemplo, de los criterios de clasificación por edades de los contenidos emitidos por televisión (art. 7.6º LGCA)

La LGCA encomienda al CEMA una competencia íntimamente conectada con el desarrollo y efectiva puesta en práctica de la Ley: la de asesoramiento a las Cortes Generales, al Gobierno, y a los organismos reguladores, en aquellas materias relacionadas con el sector audiovisual (art. 47.2º LGCA). En ejercicio de esta competencia, corresponde al CEMA emitir informes previos sobre los proyectos y disposiciones que puedan afectar al sector audiovisual; proponer al Gobierno la elaboración de disposiciones de carácter general; o informar en los procedimientos iniciados por cualquier órgano regulador de ámbito estatal que afecten o puedan afectar al sector audiovisual (47.2º.a, b, e LGCA).

Una última competencia relacionada con el desarrollo normativo es la colaboración con los agentes del sector en sus esfuerzos por establecer códigos de autorregulación. En este sentido, las autoridades del audiovisual existentes a nivel autonómico han dado pasos significativos, contribuyendo al establecimiento de códigos autorreguladores o de corregulación asumidos por los operadores bajo sus auspicios.

Inspección y control

Un segundo grupo de competencias que la LGCA asigna al CEMA está asociado a la inspección y control de la actividad de los operadores de radio y televisión. De cara a garantizar un debido cumplimiento de la normativa, el CEMA está legitimado para llevar a cabo una labor permanente de vigilancia y supervisión de los agentes del sector.

Con alcance general, el artículo 48.2º LGCA señala que corresponde al CEMA “requerir a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones”, mientras que el artículo 48.3º le faculta para llevar a cabo inspecciones. De estas previsiones se deduce que el CEMA no desarrollará sus funciones de inspección y control tan sólo de una manera reactiva, a petición de un particular o tras una queja, sino que tiene cobertura legal para llevar a término una continuada tarea de inspección y control.

Sanción

La competencia sancionadora viene reconocida en los artículos 47.1º.m, 48.5º y 48.6º de la LGCA. El tenor literal de los apartados del artículo 48 es el que sigue: corresponde al CEMA la potestad de “adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar la eficacia de sus resoluciones” (art. 48.5º), e “instruir y sancionar las conductas tipificadas como infracciones en esta Ley cuando se produzcan en el mercado audiovisual estatal” (art. 48.6º)

Sensibilización y promoción

Una última función que la LGCA atribuye al CEMA es la de sensibilización de la sociedad en relación con la importancia de proteger a los menores en el entorno audiovisual. Esta sensibilización está llamada a desembocar en una verdadera educación o alfabetización mediática de la ciudadanía. La LGCA, al tratar sobre las funciones y competencias del CEMA, menciona en dos ocasiones la alfabetización digital. El artículo 47.1º.o afirma que el CEMA deberá “velar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía”. Por su parte, el artículo 47.2º.f, le encomienda la elaboración de un informe anual sobre el nivel de alfabetización mediática de la ciudadanía.

¿Quién asume estas funciones en ausencia del Consejo Estatal de la Comunicación Audiovisual? ¿Con qué eficacia y alcance? Atendiendo a las competencias previamente descritas -desarrollo normativo, vigilancia y control, sanción, sensibilización-, resulta conveniente que el sustituto sea una administración u organismo público, competente para elaborar y proponer al Gobierno la aprobación de reglamentos, con potestad sancionadora, cierta dotación presupuestaria, y un ámbito competencial lo más vinculado posible con el entorno audiovisual y de telecomunicaciones. Este perfil lo cumplen tanto el Ministerio de Industria, en el que se integra la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (SETSI), como la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT).

Sin embargo, afirmar que la SETSI puede seguir ejerciendo las competencias en materia de protección de menores en el entorno audiovisual no supone afirmar que pueda seguir haciéndolo como hasta ahora. La LGCA otorga a la autoridad administrativa independiente un papel trascendental en la aplicación de la Ley, como se ha indicado. Por fidelidad al espíritu de la norma, la SETSI debe asumir con determinación y sin complejos las competencias asignadas al CEMA, dando un salto cualitativo en la implicación que hasta el momento ha demostrado en la causa de los menores.



Tanto si las competencias son asumidas, hasta la efectiva constitución del CEMA en el caso en que éste llegue finalmente a ponerse en marcha, por el Ministerio de Industria (SETSI) como por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, hay una serie de tareas que revisten especial urgencia:

- En cuanto al desarrollo de la LGCA, en el informe se subraya la importancia de que se lleve a cabo a través de reglamentos, con eficacia externa unánimemente reconocida, y no simplemente a través de instrucciones administrativas, cuya naturaleza jurídica no parece la más idónea para contener disposiciones de alcance general.
- Un primer reglamento cuya aprobación resulta prioritaria debería establecer criterios para la clasificación de los contenidos radiotelevisivos, clasificación que constituye la clave del arco del sistema de protección establecido por la LGCA.
- Además, debería impulsarse el desarrollo de la previsión legal relativa a las herramientas de información sobre contenidos y filtrado de los mismos en el punto de destino, en aras a establecer un sistema común de codificación de las señales.
- Por lo que hace a la inspección y al control, en primer lugar hay que valorar positivamente la intención de contratar un servicio de vigilancia y seguimiento de la difusión de servicios de comunicación audiovisual.
- Por otro lado, se subraya la conveniencia de que la SETSI instrumente mecanismos de vigilancia periódicos con el fin de comprobar la adecuación de las clasificaciones otorgadas por los proveedores de servicios a los distintos contenidos emitidos.
- En esta línea, y lindando ya con la competencia sancionadora, sería necesario desarrollar procedimientos mucho más claros que los actuales, fáciles, transparentes, públicos y adecuadamente publicitados de recepción, tramitación y resolución de quejas para que los ciudadanos puedan participar activamente de la tarea de control, mediante la presentación de quejas y denuncias ante las autoridades oportunas.
- Por último, la aplicación de la LGCA enfrenta a la SETSI a su responsabilidad en cuanto a la represión de conductas ilegales, mediante el ejercicio de la competencia sancionadora.
- Junto con ello, se subraya la conveniencia de dotar de una mayor transparencia y publicidad a los procesos sancionadores.

El derecho a elegir contenidos

Algunas de las cuestiones apuntadas en relación con la agenda regulatoria posterior a la Ley General de la Comunicación Audiovisual son desarrolladas con más detalle en varios estudios específicos. En particular, y por su carácter central dentro del edificio de protección del menor contenido en la LGCA, se pasa revista a los instrumentos de información y control sobre contenidos propiciados por la Ley, y a los mecanismos y criterios de clasificación de dichos contenidos, requeridos para la efectiva puesta en marcha de tales sistemas de información y control.

La protección de los menores está directamente relacionada con la disponibilidad de recursos para poder elegir y discriminar contenidos en un universo de creciente complejidad. La LGCA contempla fundamentalmente dos tipos de recursos para facilitar dichos procesos de información, selección y control sobre los contenidos, con vistas a la protección de niños y jóvenes:

- Herramientas de información: fundamentalmente, Guías Electrónicas de Programas (EPGs) y servicios de información sobre contenidos de la programación en internet.
- Sistemas de control parental (CP) que permitan gestionar el control de los contenidos accesibles a los menores

Eladio Gutiérrez aporta su dilatada experiencia y conocimiento experto, como ex director general de RTVE Digital y ex presidente de Impulsa TDT, al análisis de las implicaciones de la LGCA en materia de EPGs y control parental. Las conclusiones de su análisis son claras y representan una llamada de atención si cabe aún más precisa que la realizada por el anterior autor:

- La regulación vigente no permite precisar qué son y qué deben contener las Guías Electrónicas de Programas. Sí existen, sin embargo, propuestas normativas elaboradas en foros técnicos.
- En ausencia de normas legales, ni los equipos receptores comercializados en España están obligados a mostrar informaciones relativas al contenido de los programas que puedan orientar la decisión de padres y usuarios, ni los operadores de televisión tienen obligación de rellenar los correspondientes campos de los descriptores para que esos receptores muestren dicha información.
- Los desajustes que hay entre diferentes sistemas de clasificación de contenidos por edades (en particular el sistema contenido en el Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia y el sistema elaborado por el ICAA) afectan a la posible puesta en marcha de herramientas de información y control.
- Pueden identificarse también contradicciones entre el concepto de acceso condicional contenido en la legislación de telecomunicaciones y referido al acceso a contenidos de pago, y el control parental tal como aparece reflejado en la LGCA, en la que se vincula igualmente al acceso condicional.

- En conclusión, es preciso un desarrollo reglamentario de la LGCA que permita ordenar la emisión de descriptores identificativos de los diferentes contenidos. Ello es preciso para poder disponer de Guías Electrónicas de Programas útiles. Así mismo es fundamental para poder establecer controles técnicos sobre dichos contenidos.
- Adicionalmente, la obligación de comercializar equipos que respondan a las normas particulares de España, debe ser posterior a la elevación a documentos con valor normativo, de los producidos por el Foro de la Televisión Digital y que, por ahora, sólo tienen carácter de recomendación.

Como se ha visto, la clasificación por edades de los contenidos audiovisuales se convierte en la herramienta y piedra angular de todo el sistema de protección de niños y adolescentes en el ámbito audiovisual diseñado en nuestro ordenamiento legal y basado en medidas de carácter restrictivo sobre la accesibilidad de determinados contenidos perjudiciales para públicos infantiles.

Juan José Muñoz, de la Universidad San Pablo-CEU (Madrid) describe algunas de las contradicciones y ambigüedades del sistema de calificación de contenidos vigente en la actualidad en España y plantea algunas recomendaciones extraídas de la observación de otros países.

En el caso del cine, estas carencias y contradicciones han dado lugar, como muestran algunas investigaciones académicas recientes, a frecuentes incumplimientos o a una deficiente aplicación de los criterios de la calificación por edades de las películas presentadas al ICAA en España durante los últimos años. De acuerdo con los datos disponibles, de las películas que no se ajustan a los criterios de valoración, casi la mitad son de producción española, un dato significativo si se tiene en cuenta que el número de estrenos anuales de cintas foráneas triplica al de producciones nacionales. Otro dato interesante muestra que la calificación en algunos casos difiere esencialmente de la ofrecida por otros países, incluso por algunos que suelen aplicar la normativa de modo poco restrictivo en algunas categorías (como mayores de 16 ó 18 años), como es el caso de Alemania.

RESUMEN EJECUTIVO

Por lo que se refiere al cumplimiento de la normativa vigente por parte de los operadores de televisión, la LGCA ha generado aún mayores incertidumbres de las que ya existían antes de su aprobación. Algunos ejemplos:

- Los criterios para la calificación por edades incluidos en el anexo del Código de Autorregulación son los anteriores a la reforma de 2010 de la normativa del ICAA, y por ejemplo no contemplan la sustitución de la categoría de “no recomendado para menores de 13 años” por la de 12, y la inclusión de programa “no recomendado para menores de 16 años”. En este caso, si se emite en televisión una película calificada por el ICAA, ¿cuál es el límite para poder difundirla en la franja protegida? ¿12 ó 16 años? ¿Y en la franja de protección reforzada? ¿7 ó 12?
- La ausencia de un organismo regulador que vele por la correcta aplicación de estos criterios de calificación por edades. Pues al no darse este particular, cada operador de televisión aplica los criterios no en función de la protección de la infancia sino de los rendimientos del *share*. Y así sucede con algunos programas televisivos, que para poder ser emitidos en la franja de protección del menor se califican como no recomendados para menores de 7 años, cuando en realidad deberían recibir una calificación mayor que los trasladaría a la franja del *prime time*.
- Este vacío regulador también lleva a que la prohibición legal de emitir pornografía en abierto no se respete por parte de algunas televisiones de la nueva TDT, pues con la simple estrategia de calificar como “no recomendada para menores de 18 años” una película calificada X por el ICAA, se permite su emisión en TV.



RESUMEN EJECUTIVO

En el informe se ofrecen algunas propuestas de mejora en el sistema actual, todas ellas encaminadas a informar de manera más adecuada a padres y educadores. Estas son algunas de las recomendaciones recogidas en el informe:

- Incorporación de pictogramas representativos de los contenidos audiovisuales de riesgo para el menor, más claros y descriptivos que los que presentó el ICAA en 2010, que resultan reiterativos y no facilitan a los adultos información concreta sobre los ingredientes (violencia, discriminación, drogas, sexo, etc.) que los jóvenes se van a encontrar en el filme o programa en cuestión. Una práctica que ha desarrollado con eficacia el NICAM (*The Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media*).

Sistema de pictogramas del ICAA (España)



Sistema de pictogramas del NICAM (Holanda)



- Abrir en la web del ICAA (y en las propias de cada televisión) un sitio con información detallada sobre los contenidos de cada película calificada, como hace en Inglaterra la BBFC (*British Board of Film Classification*), o en USA la MPAA (*Motion Picture Association of America*). El sistema inglés ofrece una concreción mayor que el español, no sólo por los criterios de clasificación por edades sino por la información detallada sobre los filmes que entrega su oficina de clasificación y que pueden consultar los padres en Internet. Por lo demás, la Asociación Americana de Cine también publica en Internet (en IMDB y en la web del MPAA) descripciones detalladas referentes a las razones de su valoración.

- Implantación del descriptor PG (*Parental Guidance*), que ya es común en países como los citados. La calificación PG advierte a los padres sobre la necesidad de informarse sobre una película o programa de televisión que muestra contenidos que ellos pueden considerar inadecuados para sus hijos más jóvenes. En estos casos se requiere la guía o consejo de los padres porque el programa contiene alguno, o más de uno, de estos elementos: violencia moderada (V), alguna situación sexual (S), lenguaje áspero poco frecuente (L) y algún diálogo obsceno (D).
- A pesar del esfuerzo de la reciente normativa por definir con más detalle los criterios para catalogar las películas X, sigue sin ofrecerse una definición específica de pornografía u obscenidad, cosa que sí hace en nuestro país el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC), en su "Propuesta de definición operativa del concepto de pornografía en el sector audiovisual", de 25 de julio de 2007.
- Otra medida que resulta eficaz consiste en diferenciar entre géneros y formatos de programas a la hora de su calificación ética. Por ejemplo el NICAM, organismo holandés que adjudica las calificaciones a las películas, programas de televisión y DVD, hace una distinción sobre los contenidos de riesgo para el menor en las producciones audiovisuales, en los *reality*, los documentales y en los videos musicales.



¿Tienen algo que decir los usuarios?

La Ley General de la Comunicación Audiovisual contempla la participación de los usuarios en los procesos de regulación general del sector. Dicha participación es de dos tipos:

- Derecho a dirigirse a la autoridad audiovisual competente para solicitar el control de la adecuación de los contenidos difundidos con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación.
- Derecho a participar con funciones de asesoramiento e informativas en el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, a través del Comité Consultivo.

Por otra parte, la Ley de la Radio y la Televisión de titularidad estatal de 2006 mantiene la figura del Consejo Asesor, existente ya desde el Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980, e incorpora un derecho de acceso a los contenidos para los grupos sociales y políticos significativos.

Además, a través del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), adscrito al Ministerio de Sanidad y Política Social, las organizaciones de consumidores y usuarios pueden participar también en un amplio conjunto de instituciones y organismos relacionados con el ámbito de la información, los contenidos audiovisuales y las comunicaciones.

Del estudio realizado por Carmen Fuente Cobo, del Centro Universitario Villanueva (adscrito a la Universidad Complutense de Madrid) se desprende, sin embargo, que las oportunidades abiertas a la participación de los usuarios de los medios, en su calidad de agentes de la sociedad civil, siguen siendo muy limitadas bien por el planteamiento igualmente limitado de las iniciativas indicadas, bien porque no han llegado a ponerse en marcha los mecanismos previstos o bien porque cuando se han puesto en marcha, no lo han hecho con todo su potencial.

- **Consejo Asesor de la Corporación RTVE.** Constituido en julio de 2007, cuenta con la participación de representantes de los usuarios de los medios, nombrados a través del Consejo de Consumidores y Usuarios. En estos cuatro años de existencia, apenas existe constancia de su actividad y funciones. En particular, debe llamarse la atención sobre la absoluta inexistencia de información acerca de este organismo en la página web de RTVE.
- **Derecho de acceso a la programación y contenidos de los medios de la CRTVE.** Aunque tarde, se ha habilitado un procedimiento para el acceso de los grupos sociales y representativos a los contenidos de TVE, RN y los medios interactivos pertenecientes a la CRTVE. Respecto a este derecho de acceso, cabe formular las siguientes recomendaciones:
 - Mayor transparencia en los procesos de asignación de tiempos y modos de acceso, no sólo entre la CRTVE y los demandantes de acceso, sino también hacia todos los usuarios, en general. En la actualidad no es posible acceder a información, de manera general y abierta, a través del sitio informativo propio de la CRTVE, acerca de qué grupos han obtenido dicho acceso.
 - Transparencia en los criterios de admisión de las solicitudes y adjudicación de espacios.

- **Participación en el Consejo de Consumidores y Usuarios.** La participación de representantes de los consumidores y usuarios de los medios dentro del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), no sólo tiene una relevancia considerable en sí mismo, sino también en cuanto que el CCU es el cauce mediante el cual se designan representantes de los consumidores en un amplio y variado elenco de entidades y organismos de regulación y autorregulación, relacionadas con el mundo de los contenidos y las tecnologías de la información, lo audiovisual y las comunicaciones. Por lo tanto, debe extremarse la significación dada a cada mandato de representación, de manera que queden debidamente protegidos y defendidos los intereses de los consumidores representados. La debida representación debería asegurarse por la doble vía de:
 - La especialización de las asociaciones en las que se delega dicha representación y, dentro de éstas, de las personas designadas para representar a los consumidores en determinados foros expertos.
 - La representación real. La aprobación del RD 487/2009, por el que se modifican determinados aspectos de regulación del CCU y en particular la exigencia de al menos 10.000 socios individuales como condición para la elegibilidad como miembro del CCU, resulta una garantía en este sentido.
 - Por otra parte, cabe recomendar también una mejora en los niveles de transparencia informativa del CCU respecto a la representación ejercida en los organismos en los que participa.
- **Control del cumplimiento de las normas sobre contenidos y protección de la infancia en la LGCA.** La Ley General de la Comunicación Audiovisual reconoce por primera vez el derecho de cada ciudadano a dirigirse a la “autoridad audiovisual competente” para solicitar que controle la adecuación de los contenidos difundidos con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación (art.9.1). En la actualidad, este derecho no puede ejercerse de manera adecuada por la ausencia de desarrollo normativo del artículo indicado, por la inexistencia de “ventanillas” claramente publicitadas, por la indefinición de procedimientos por parte de las administraciones afectadas, por la superposición y conflicto entre ámbitos de competencias territoriales y por las ambigüedades, cuando no contradicciones, de la propia LGCA. Urge, en este sentido, la clarificación de competencias y la puesta en marcha de recursos y procedimientos que permitan a los ciudadanos dirigirse a las diferentes administraciones para reclamar su tutela en el ámbito de los contenidos audiovisuales, como determina la Ley.
- **Participación en la configuración del sistema audiovisual.** El diseño contenido en la LGCA incluye la habilitación de un espacio propio para la participación ciudadana en la configuración del entorno audiovisual, mediante la creación de un Comité Consultivo en el seno del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, llamado a ser en esta Ley el organismo ejecutor de las provisiones contenidas en la misma. Si bien las funciones atribuidas a este Comité Consultivo no son excesivas, sí representa una oportunidad clara de avanzar hacia la construcción de esa ciudadanía audiovisual que se indicaba más arriba. La paralización del proceso de puesta en marcha del CEMA, su previsible sustitución en un futuro por otro tipo de organismo o incluso la absorción de funciones por parte de la propia administración central del Estado representa un paso atrás en la participación de los ciudadanos y en la consideración del papel que éstos deben desempeñar en el ámbito audiovisual. Cabe recomendar, por tanto, que la iniciativa contenida en la LGCA sobre el Comité Consultivo sea recogida de nuevo y canalizada en el modelo que finalmente resulte tras los procesos de revisión normativa que previsiblemente se pondrán en marcha tras las elecciones del 20-N.

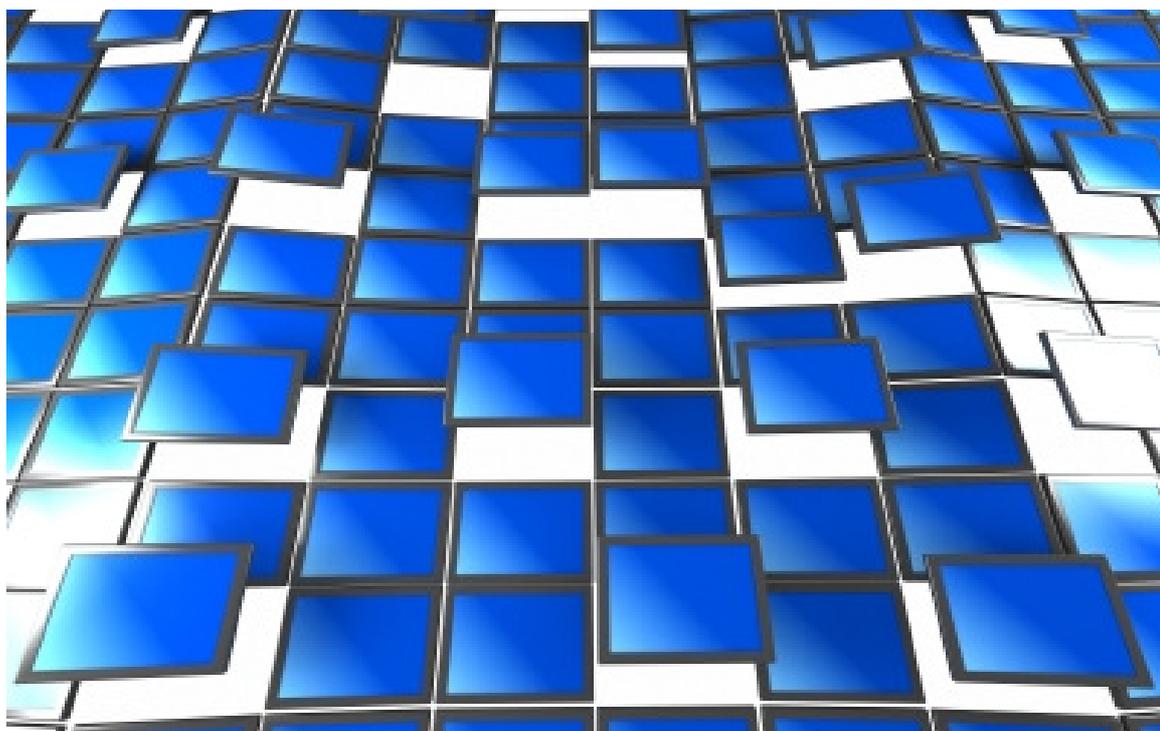
Publicidad y menores: nuevos retos

La LGCA asume y amplía la regulación vigente en materia de protección de menores, avanzando en aspectos concretos como puede ser el emplazamiento de producto en programas dirigidos a niños o la emisión de publicidad que promueva el culto a la imagen física en horarios de especial protección.

En España, la autorregulación en el sector publicitario ha generado un entorno adecuado de protección de los derechos de los menores y se ha revelado como una herramienta eficaz y complementaria de la regulación vigente.

No obstante, la multiplicación de formatos y soportes publicitarios en el ámbito audiovisual así como el protagonismo cada vez mayor de los niños como reclamo publicitario, aconsejan una revisión cuidadosa de la situación. En este sentido, el estudio realizado por Ana María Medina aporta interesantes datos sobre las magnitudes y características de esta relación entre menores y publicidad, medida primero en términos de inversión en mensajes publicitarios destinados a un público infantil o relativos a productos de consumo infantil, que en 2010 representó un total de 165 millones de euros.

La aportación más valiosa de este estudio la constituye, con todo, el análisis que contiene del papel y la imagen del menor en los mensajes publicitarios. Así, se revisa el papel del niño en la publicidad social, en los mensajes comerciales dirigidos a los propios niños y en los mensajes comerciales dirigidos a los adultos. En estos últimos, el niño aparece representando diferentes roles: de hijo, de parte de la sociedad, no nacido, niños en papeles de adultos, el niño que fuimos, el niño que somos...



Algunos datos son especialmente llamativos y obligan a una reflexión profunda sobre la presencia del menor en la publicidad:

- Se ha extendido el uso de menores como reclamo publicitario, también para el *target* adulto. En un 82% de los casos, el mensaje comercial que utiliza la imagen de un personaje infantil va dirigido a un *target* mayor de 18 años, dentro del cual tiene un notable peso el de sexo femenino (49%) y edad comprendida entre los 31 y los 50 años (con un 63% del total de anuncios).
- El papel del menor en la publicidad televisiva no se limita al de mero *prescriptor*, como representante del niño beneficiario directa o indirectamente del bien o servicio anunciado, sino que se convierte en no pocas ocasiones en un niño-objeto, que adquiere un significado “connotador” en la medida en que transmite los valores que intenta vender el anunciante (un 35% de los *spots* analizados pertenecen a productos de consumo exclusivamente adulto, entre ellos alimentación, belleza, vehículos y servicios financieros).
- El uso de la infancia como reclamo se emplea para ofertar bienes catalogados exclusivamente para los menores en tan sólo 2 de cada 10 anuncios.
- La imagen infantil apela en muchos casos a un adulto que evoca así, virtualmente, un mundo infantil en el que le gustaría continuar, y al que propone mayoritariamente valores egocéntricos (57%) como el placer, el éxito, la competitividad o la seguridad
- Existe un sesgo sexista en determinadas tareas, que aparecen mayoritariamente realizadas por los menores de sexo femenino, como el “*posado*” (86%), frente a otras realizadas preferentemente por el sexo masculino, como el “*aprendizaje en la escuela*” (83%).

Estas evidencias ponen de manifiesto que, al margen de la protección contenida en los instrumentos de regulación y autorregulación actuales, existen áreas oscuras, de relevancia creciente, que deben ser adecuadamente aproximadas. El informe concluye con algunas recomendaciones en relación con la presencia del menor en la publicidad:

- La presencia del menor en los mensajes publicitarios televisivos debe tener una justificación estratégica y no meramente táctica: bien por ser la infancia la destinataria del producto, bien por ser la beneficiaria de éste en primer o segundo término.
- En el caso de utilizar la imagen de un niño en un anuncio dirigido al público adulto, sin ser el menor de edad beneficiario del producto, su representación evitará la cosificación del menor como mero vehículo de un deseo irracional de compra, así como su vinculación a características egocéntricas, y destacará cualidades propias de la infancia y de su dignidad como persona.
- Los valores vinculados a la representación de la infancia deberán ser de naturaleza positiva, contribuyendo a la creación de un discurso constructivo acerca de su imagen y su aportación a la sociedad.
- Se aconseja la utilización de uno y otro sexo en carácter de igualdad, así como la integración de personajes infantiles con distintos rasgos étnicos, para normalizar la multiculturalidad existente en la sociedad actual.
- Es preferible evitar la identificación de los varones con cualidades como la agresividad, la competitividad o la creatividad, ni tampoco asociar los valores de la familia, la ternura o la solidaridad exclusivamente con el mundo de las niñas.



**LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN AUSENCIA DEL
CEMA: RECOMENDACIONES PARA UNA SITUACIÓN
TRANSITORIA QUE AMENAZA TORNARSE EN INDEFINIDA**

*Juan Martínez Otero
Universidad CEU Cardenal Herrera Oria*

1

1.1 Introducción

Una de las aportaciones de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) que mejor recibió la opinión pública fue su mayor compromiso con la causa de la protección de los menores de edad en el entorno televisivo. El artículo 7 de dicha norma recoge en gran medida previsiones preexistentes, al tiempo que incluye novedades de cierto calado. Entre las mismas, destacan la total prohibición de emitir en abierto pornografía o violencia extrema y gratuita, así como la obligación que se impone a los prestadores de servicios de utilizar sistemas de codificación digital que permitan el ejercicio del control parental¹.

Como es sabido, la LGCA asigna en su puesta en marcha y garantía un papel fundamental al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), autoridad audiovisual independiente de amplias competencias que ha de ser creada por una ulterior normativa. En el cumplimiento de sus funciones, el CEMA está llamado a desarrollar los preceptos legales mediante la aprobación de instrucciones y recomendaciones, a establecer sistemas de vigilancia y control de la programación, y a imponer sanciones en caso de incumplimiento.

Si bien el dibujo normativo de la LGCA en relación con la protección de menores, aun mejorable, parece correcto y adecuado, resulta preocupante que tras más un año de vigencia de dicha norma no se hayan dado pasos significativos para crear la autoridad independiente llamada a garantizar el cumplimiento de sus previsiones. La razonable preocupación se torna en alarma al intuir que probablemente en la próxima Legislatura (que dará comienzo en la recta final de 2011) tampoco se va a establecer el CEMA, si nos atenemos a la política audiovisual seguida hasta el momento por el Partido Popular². Otra circunstancia que permite descartar una inminente creación del CEMA la constituye el contexto de austeridad y recortes en el sector público en el que nos encontramos, contexto que no parece el más propicio para la creación de una administración reguladora independiente, que necesariamente deberá estar dotada con un presupuesto específico. Resulta paradigmático a este respecto que en el Reino de Navarra, una de las primeras medidas de recorte de gasto público que ha anunciado el nuevo Ejecutivo

¹ Para un estudio detenido sobre las previsiones de la LGCA en relación con los menores de edad, véase: Fuente Cobo, C. y Ruiz San Román, J. A.: “Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España”, Revista Latina de Comunicación Social, núm. 66, La Laguna – Tenerife, 2011. Disponible en: http://www.revistalatinacs.org/11/art/928_UCM/07_Ruiz.html (última visita: 10.10.2011).

² Suficientemente claras al respecto resultan las siguientes afirmaciones, vertidas en el Pleno del Congreso de los Diputados en junio de 2011 por el diputado popular Miguel Ángel Cortés: “cuando la austeridad es un requisito de supervivencia el Gobierno pretende un nuevo despilfarro con el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, en contra de su propio plan de austeridad. Este gasto es innecesario porque las funciones de policía del espectro y las de defensa del consumidor, especialmente de los menores, las puede llevar a cabo la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, que tiene previsto desde su creación un comité audiovisual. Pero es que además el consejo, que ha configurado la Ley General Audiovisual, es una amenaza cierta a la libertad de expresión, porque se le atribuyen unas competencias censoras y represoras indeseables. (...) ¿Por qué se obceca el Gobierno en crear este organismo prescindible y peligroso?” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 252, de 15 de junio de 2011, p. 16.

autonómico ha sido la supresión del Consejo Audiovisual de Navarra (COAN), autoridad audiovisual autonómica existente desde el año 2001³.

La delicada tesitura económica no ha desalentado sin embargo al Ejecutivo socialista, que en fechas recientes ha insistido en la importancia de constituir con prontitud el CEMA, aunque ha subrayado expresamente que dicha creación no debe suponer un incremento neto del gasto público, en especial en relación a los gastos de personal⁴. Cabe preguntarse si esta afirmación es el resultado de un cálculo serio y factible, o más bien la expresión de un deseo tan bienintencionado como irrealizable. Sea de ello lo que fuere, parece claro que los dos factores apuntados hacen descartar razonablemente la pronta constitución de la autoridad audiovisual independiente a nivel estatal que prevé la LGCA.

Por consiguiente, en un escenario audiovisual regulado por la LGCA en el que el CEMA –como se dice castizamente- ni está ni se le espera, resulta importante y urgente preguntarse quién y cómo va a garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el futuro inmediato, en particular en relación con la protección de los menores de edad.

Se ha escrito acertadamente que un derecho vale lo que vale su garantía. Efectivamente, el mero reconocimiento formal de una posición jurídica, sin el correlativo mecanismo jurídico para hacer la misma efectiva cuando es conculcada por un tercero, no deja de ser un brindis al sol, cuando no un adorno del Legislador de turno de cara a la galería. Desgraciadamente, en el campo de la protección de los menores en el entorno radiotelevisivo, estamos ya muy acostumbrados a este tipo de regulación y autorregulación, caracterizado por ampulosas declaraciones de intenciones y escasas o nulas garantías que defiendan la posición de los menores en el entorno comunicativo. Las primeras líneas del informe sobre incumplimientos de la legislación vigente en el año 2010 de OCTA resultan elocuentes al respecto: “tenemos que concluir que en pocas ocasiones se habrá vulnerado la normativa como en el recién finalizado 2010; precisamente el año en que se ha aprobado y puesto en vigor la nueva Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación.

³ “El Ejecutivo Foral decide suprimir el COAN y el Consejo Asesor de RTVE”, Europa Press, 31 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.europapress.es/navarra/noticia-gobierno-foral-decide-suprimir-consejo-audiovisual-navarra-consejo-asesor-rtve-20110831134656.html> (última visita: 10.10.2011).

⁴ Orden PRE/1483/2011, de 3 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011, para impulsar la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

Audiovisual”⁵. Si esta afirmación, por excesivamente genérica, no se considera suficiente, puede pulsarse otro botón de muestra, incluido en un reciente estudio sobre el grado de cumplimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia: “El análisis de los datos relativos a los períodos que abarcan entre el 9 de septiembre y el 31 de diciembre de 2008 y el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2009 nos han permitido observar el elevado número de vulneraciones cometidas por las cadenas analizadas, que ascienden a 4.889 y 5.838 infracciones, respectivamente”⁶.

Durante los últimos tres lustros, los menores han estado ciertamente desprotegidos en el entorno audiovisual, en el que paradójicamente han sido casi tan abundantes las declaraciones formales de derechos del menor, como las vulneraciones diarias de los mismos⁷.

Pues bien, la LGCA ha querido separarse de esta dinámica incorporando una regulación clara sobre la protección de los menores, fijando un listado de infracciones y sanciones nítido, y designando al CEMA como organismo encargado de garantizar el cumplimiento de la Ley. Si, como se ha expuesto, no resulta previsible que dicho Consejo vaya a establecerse próximamente, habrá que pensar cómo se va a dotar de efectividad práctica a las previsiones legales. En un Estado Social de Derecho, el ordenamiento jurídico está llamado a proteger a los más débiles de los abusos de quienes ostentan el poder. Frente al imperio del poderoso, de la fuerza como principio ordenador de las relaciones humanas, el Derecho opone el respeto a los derechos humanos como una exigencia irrenunciable, derechos humanos que, como ha señalado FERRAJOLI, son una verdadera *ley del más débil*⁸. Frente a una concepción maximalista de la libertad de expresión y frente a un entorno audiovisual regido tan sólo por intereses económicos o políticos, se alza la necesaria protección de los menores como un límite infranqueable.

⁵ *Vulneraciones a la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual en materia de protección de menores*, Observatorio de Contenidos Televisivos Audiovisuales, Pamplona - Madrid, diciembre de 2010. OCTA agrupa a diversas asociaciones de defensa de los espectadores, como CEAPA, AUC, Protégeles.com, CONCAPA, UGT Madrid, CCOO, Save the Children, o la propia iCmedia.

⁶ Fernández Martínez, A. y López de Ayala López, M. C.: “Televisión e infancia: cinco años después del código de autorregulación”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 66, La Laguna – Tenerife, 2011. Disponible en: http://www.revistalatinacs.org/11/art/923_Fuenlabrada/02_Ayala.html (última visita: 8.10.2011).

⁷ He denunciado *in extenso* este contraste entre exceso de instrumentos de protección y ausencia de protección efectiva en: “Reflexiones y perplejidades sobre la protección de los menores en el entorno audiovisual”, *La ética de la comunicación a comienzos del siglo XXI* (Libro de Actas del I Congreso Internacional de Ética de la Comunicación), Eufora, Madrid, 2011, pp. 243-253.

⁸ Ferrajoli, L.: *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.

1.2 La protección de los menores en el entorno audiovisual en el ordenamiento jurídico español: una visión a grandes trazos

De cara a enjuiciar el modo en que los derechos de los menores están siendo garantizados en el entorno audiovisual en nuestro país, y cómo pueden garantizarse mejor, resulta preciso tener una idea –por general que pueda ser- acerca de las previsiones normativas existentes al respecto. Sólo de este modo se estará en situación de comparar el *ser*, con el *deber ser*: la situación real en nuestras pantallas, con la situación ideal en nuestros textos normativos.

En este sentido, lo primero que es preciso subrayar es que la protección de los menores como límite a las libertades comunicativas no es un *desiderátum*, una meta que sería deseable alcanzar con la buena voluntad de todos los agentes comunicativos. No. La protección de la juventud y la infancia es una exigencia constitucional, recogida expresamente en la parte orgánica de la Constitución, en su núcleo duro. El artículo 20.4º CE reconoce que las libertades de expresión e información “tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”.

Este último límite que menciona expresamente el Constituyente encuentra su causa final en la defensa de la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad del menor, que a su vez, constituyen el fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1º CE)⁹. Como puede observarse, en el límite que nos ocupa aparece la doble dimensión de todo derecho y libertad fundamental: interés individual – interés colectivo. Este límite de la protección de la juventud y la infancia protege a los menores en su derecho al libre desarrollo, y protege a la sociedad democrática en su interés de estar conformada por personas libremente desarrolladas.

Ambos puntos de vista, individual y colectivo, desembocan en esa especial atención que habrá que prestar, desde distintas instancias, a los mensajes que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación, los mensajes con contenido sexual, aquellos que presenten conductas violentas, y los que portan una especial carga axiológica –que se refieran a valores como la igualdad, la libertad, el pluralismo o la tolerancia. Este doble interés subjetivo e institucional en la protección de los menores, no se materializa jurídicamente a través de la proclamación de un derecho concreto a la protección, sino que ha sido configurado por el Constituyente como un *bien constitucionalmente protegido*¹⁰.

⁹ Fernández-Miranda y Campoamor, A.: “Art. 20. Libertad de expresión y derecho de la información”, Comentarios a las leyes políticas (Dir. O. Alzaga), v. II, Edersa, 1984, p. 528; Carrillo, M.: Los límites a la libertad de prensa en la Constitución española de 1978, PPU, Barcelona, 1987, pp. 34 y ss; Llamazares Calzadilla, M. C.: Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho - Civitas, Madrid, 1999, p. 257.

¹⁰ STC 49/1984, de 5 de abril, F.J.4º

Además de la mención hecha en la Constitución, la legislación audiovisual ha recogido el mismo principio de protección de la infancia desde sus primeras manifestaciones. Así, el artículo 4.e de la Ley 4/1980, de 10 de Enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, consagraba como principio básico de la actividad de los medios de comunicación social del Estado “la protección de la juventud y de la infancia”. En sintonía con esta previsión, la posterior legislación en materia televisiva recogió disposiciones de tenores muy similares, caracterizadas por su vaguedad¹¹. Hasta el año 1994 las previsiones legales referidas a los menores no pasarán de ser meras afirmaciones genéricas, que el Legislador no se encarga de concretar en medidas protectoras pormenorizadas.

En 1994 se aprueba la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se traspone al ordenamiento español la Directiva europea de Televisión Sin Fronteras¹². Esta norma supone un salto cualitativo en el desarrollo legal de la previsión protectora del artículo 20.4º CE, ya que no se limita a enumerar entre sus principios generales la necesaria protección del menor, sino que concreta ciertas exigencias mínimas, y restringe determinadas conductas que serán consideradas inaceptables, por perjudicar el correcto desarrollo físico, mental o moral de los menores de edad. Con el tiempo, esta norma ha sido modificada y sustituida para adaptar el ordenamiento jurídico español a las sucesivas directivas europeas en la materia. Y ello porque la gran valedora de la causa de los menores de edad en el entorno audiovisual ha sido, hasta la fecha, la Unión Europea.

No está de más recordar ahora cómo la política audiovisual europea ha prestado desde sus orígenes una especial atención a la cuestión que nos ocupa, tanto en sus instrumentos jurídicamente vinculantes (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y Directivas), como en otros documentos de trabajo y recomendaciones (Libros Verdes, Recomendaciones). Además, diferentes iniciativas y políticas comunitarias han destinado recursos diversos a la promoción y protección de los menores de edad en los medios de comunicación. Por todo ello, cabe concluir que la UE ha asumido un importante papel de liderazgo en la causa de la construcción de un espacio público audiovisual respetuoso con los derechos de todos, también de los niños y adolescentes.

El último escalón de la evolución normativa descrita –que tiene su embrión en el art. 20.4º de la Constitución, pasa por el Estatuto del RTVE de 1980 y alcanza su madurez en el año 1994-, lo constituye la LGCA. Esta norma traspone a nuestro ordenamiento jurídico la pormenorizada regulación protectora contenida en la que otrora fuera la Directiva de Televisión Sin Fronteras, y que hoy lleva por nombre Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual¹³.

¹¹ Valga citar, por todos, el artículo 5.e de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, o el artículo 3 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

¹² Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva.

¹³ La Directiva Televisión Sin Fronteras original fue modificada en 1997 por la Directiva 97/36/CE, y en 2007 por la Directiva 2007/65/CE, que cambió su nombre a Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales. Esta versión de 2007, resultante de sucesivas modificaciones, se caracterizaba por numerar sus previsiones de un modo caótico y sumamente confuso. Por este motivo, ha sido posteriormente codificada, y lleva ahora por título Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y

Para completar la visión de la normativa vigente, es preciso mencionar un conjunto de normas que, sin versar específicamente sobre ningún medio de comunicación o derecho comunicativo, es de aplicación a todos ellos cuando sus mensajes están dirigidos o implican a menores de edad. La primera de estas normas es la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. En el artículo 2 de esta Ley encontramos consagrado el principio de *interés superior del menor*, interés que primará sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera colisionar con él. Este principio, recogido implícitamente en la Constitución española (arts. 39 y 10.2º CE), se erige pues como piedra basilar de toda la posterior regulación en materia de menores, e “irradia su influencia sobre cualquier sector del ordenamiento jurídico en el que pueda moverse el menor”¹⁴. Por lo tanto, a la hora de imponer obligaciones y aplicar sanciones en el entorno audiovisual, en relación con los menores, deberá atenderse de modo particular a la satisfacción y respeto de este *interés superior del menor*. Junto a la Ley Orgánica 1/1996, no está de más mencionar los artículos 185 y 186 de Código Penal (sobre el exhibicionismo y la provocación sexual); el artículo 189 del mismo Código (sobre la utilización de menores con fines exhibicionistas); las previsiones en materia de publicidad procesal y sus excepciones, cuando en el proceso están implicados menores de edad (principalmente, el art. 138.2º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el art. 680 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y el art. 35.2º de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores); y, finalmente, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos y su Reglamento de desarrollo, que regulan cuándo y en qué condiciones se pueden obtener y utilizar datos de un menor de edad.



administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual).

¹⁴ Guinea Fernández, D. R.: “Conceptos jurídicos indeterminados en la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor”, Libro Homenaje al profesor Manuel Albaladejo, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2004, p. 2259.

1.3 Las funciones asignadas al CEMA en relación con los menores

Este entramado de normas descrito ha de ser desarrollado, interpretado y garantizado por diferentes instancias. De este modo, la normativa alcanzará su pleno desarrollo, y los derechos de los menores serán efectivamente protegidos.

La instancia última de protección será, como no puede ser de otra manera, la justicia ordinaria. La misión del Poder Judicial, enunciada solemnemente en el artículo 117 CE, es “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”, declarar el Derecho aplicable en el caso concreto y hacerlo cumplir, de lo que se colige que serán ellos los responsables últimos de garantizar el respeto a los derechos de los más pequeños en el entorno audiovisual.

Empero, esta protección tiene algunas fallas que es preciso advertir. En primer lugar, no resulta la sede apropiada para llevar a cabo la tarea de desarrollo reglamentario y sensibilización de la sociedad. Por su propia naturaleza, la justicia está orientada a la resolución de conflictos, y no al establecimiento de un *corpus* normativo –ya sea *hard* o *soft law*, empleando la terminología anglosajona. Tampoco son los tribunales quienes deben llevar a cabo la tarea de sensibilización y alfabetización digital de la sociedad. Por ello, la concurrencia de una instancia administrativa que se encargue del desarrollo normativo y la necesaria sensibilización de la sociedad, a través de acciones positivas, resulta del todo punto imprescindible. Un segundo escollo que la protección jurisdiccional encuentra, está en conexión con la legitimación activa para emprender procesos judiciales y llevarlos a término. Esperar que el representante de un determinado menor de edad emprenda un proceso judicial –con sus costes económicos y de tiempo- para denunciar un abuso de las libertades informativas en un medio de comunicación, resulta cuanto menos aventurado. Y más, teniendo en cuenta que como se ha expuesto previamente, no existe un derecho especial del menor a ser protegido, sino que la protección se articula en torno a un interés público, siempre de titularidad más difusa. Por consiguiente, resulta conveniente que exista una instancia administrativa que recoja las quejas de los ciudadanos, analice su contenido, investigue los hechos alegados, y proceda a incoar el expediente administrativo oportuno. Un tercer punto en el que la protección jurisdiccional se muestra disfuncional es la relativa lentitud de los procesos judiciales¹⁵. La existencia de vías administrativas –en manos del Ejecutivo- agiliza la tramitación de los expedientes y redundará en una protección más efectiva de los menores de edad.

¹⁵ Esta lentitud puede atribuirse tanto a las garantías procesales como a la escasez de medios materiales que padece el Poder Judicial.

Por las razones previamente apuntadas, la legislación audiovisual ha encomendado tradicionalmente a la Administración ciertas funciones para velar por la efectiva protección de los menores de edad en el entorno audiovisual. La LGCA da un paso más en esta dirección, y prevé el establecimiento de una autoridad administrativa independiente, encargada de la supervisión y regulación del sector audiovisual: el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). La existencia de una autoridad audiovisual de carácter administrativo e independiente es una constante en el Derecho Comparado –la OFCOM británica y el CSA francés son dos buenos referentes–, y viene siendo reclamada desde hace años por amplios sectores doctrinales¹⁶. Su principal valor añadido, frente al ejercicio de las mismas competencias por un departamento ordinario de la Administración, radica en la independencia respecto del poder político, “tanto en términos institucionales, como en relación con el estatuto personal de sus miembros”¹⁷.

Para cumplir las funciones que la LGCA le encomienda, el CEMA tiene atribuidas *ex lege* unas competencias específicas, recogidas en el artículo 48 LGCA, que pueden resumirse en cuatro: desarrollo normativo; inspección y control; sanción; sensibilización y promoción. Veamos a continuación cómo a través del ejercicio de dichas competencias el CEMA puede desempeñar un papel fundamental en la defensa de los menores de edad.

1.3.1 Desarrollo normativo

Si bien la Ley resulta la sede apropiada para fijar las líneas maestras de la protección de los menores, limitando los derechos comunicativos, en ocasiones sus previsiones pueden resultar excesivamente genéricas, requiriendo una ulterior concreción. En este sentido, la propia LGCA prevé que sea el CEMA quien desarrolle los preceptos legales en determinadas cuestiones particularmente concretas o de detalle, como es el caso, por ejemplo, de los criterios de clasificación por edades de los contenidos emitidos por televisión (art. 7.6º LGCA)¹⁸.

El artículo 48.1º de la Ley señala que las disposiciones del CEMA: “adoptarán la denominación de Instrucción cuando tengan carácter vinculante, y de Recomendación en caso contrario”. Estas disposiciones, vinculantes u orientativas, resultarán de gran interés para los operadores de radio y televisión. Respecto de las Instrucciones, huelga decir que al ser su contenido obligatorio, constituirán un instrumento eficaz para la protección de los menores. Por lo que a las Recomendaciones se refiere, pueden ofrecer pautas de conducta valiosas a los operadores, en relación con cuestiones concretas en las que sea preciso establecer un criterio de actuación. A título ilustrativo, y conscientes de que se trata de instrumentos de muy diverso origen y alcance, se mencionan a continuación tres ejemplos de este tipo de documentación orientativa, que contribuye a resolver en la práctica diaria situaciones complejas desde el punto de vista jurídico.

¹⁶ Entre muchos, cabe citar los siguientes trabajos: Tornos Mas, J.: Las autoridades de regulación de lo audiovisual, Consell de l’Audiovisual de Catalunya - Marcial Pons, Barcelona - Madrid, 1999; y Rallo Llombarte, A.: Pluralismo informativo y constitución, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 297 y ss.

¹⁷ Botella, J.: “La regulación independiente del sector audiovisual español: una reflexión sobre problemas, perspectivas y posibilidades”, Revista catalana de Dret públic, núm. 34, 2007. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2320616> (última visita: 10.10.2011).

¹⁸ Como se señalará más adelante, resulta más conveniente que las disposiciones de desarrollo legal que hayan de tener una eficacia *erga omnes* revistan la forma de reglamentos, cuya aprobación corresponde exclusivamente al Consejo de Ministros o al Ministro.

En primer lugar, las Recomendaciones del Consejo Audiovisual de Cataluña sobre la participación de los menores en los programas de televisión, aprobadas por Acuerdo 26/2009, de 18 de febrero. En segundo lugar, la Instrucción del Fiscal General del Estado 2/2006, de 15 de marzo, sobre el fiscal y la protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores. Por último, y en relación con la protección de datos y de la propia imagen de los menores en Internet, citaremos el Informe 615/2008 del Gabinete Jurídico de la AEPD, sobre actuación de unos particulares que comparten, utilizando para ello sus páginas web, fotos de sus hijos realizando actividades extraescolares. Documentos de esta índole, sin contener disposiciones vinculantes, facilitan el desarrollo de una actuación responsable y deontológica de sus destinatarios.

La LGCA encomienda al CEMA una competencia íntimamente conectada con el desarrollo y efectiva puesta en práctica de la Ley: la de asesoramiento a las Cortes Generales, al Gobierno, y a los organismos reguladores, en aquellas materias relacionadas con el sector audiovisual (art. 47.2º LGCA). En ejercicio de esta competencia, corresponde al CEMA emitir informes previos sobre los proyectos y disposiciones que puedan afectar al sector audiovisual; proponer al Gobierno la elaboración de disposiciones de carácter general; o informar en los procedimientos iniciados por cualquier órgano regulador de ámbito estatal que afecten o puedan afectar al sector audiovisual (47.2º.a, b, e LGCA).

Una última competencia relacionada con el desarrollo normativo es la colaboración con los agentes del sector en sus esfuerzos por establecer códigos de autorregulación. En este sentido, las autoridades del audiovisual existentes a nivel autonómico han dado pasos significativos, contribuyendo al establecimiento de códigos autorreguladores o de corregulación asumidos por los operadores bajo sus auspicios¹⁹. La LGCA impulsa a las autoridades independientes a llevar a cabo esta labor en su artículo 7.4º, en los siguientes términos: “La autoridad audiovisual competente promoverá entre los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva el impulso de códigos de conducta en relación con la comunicación comercial audiovisual inadecuada, que acompañe a los programas infantiles o se incluya en ellos, de alimentos y bebidas que contengan nutrientes y sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular aquellos tales como grasas, ácidos transgrasos, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total”.

¹⁹ A título ejemplificativo, puede mencionarse el Código de corregulación para la calidad de los contenidos audiovisuales en Navarra, conocido como Código COAN, firmado conjuntamente por el Consejo Audiovisual de Navarra y los operadores de televisión regionales en el año 2010. Desde sectores doctrinales se ha incidido en la importancia de conjugar los instrumentos de regulación externos con los auto y correguladores. En este sentido, véase, por todos: Vallés Copeiro del Villar, A.: Desafíos éticos de las nuevas tecnologías, Veracidad y Objetividad. Desafíos éticos de la sociedad de la información, Fundación COSO, Valencia, 2003, pp. 43-56.

1.3.2 Inspección y control

Un segundo grupo de competencias que la LGCA asigna al CEMA está asociado a la inspección y control de la actividad de los operadores de radio y televisión. De cara a garantizar un debido cumplimiento de la normativa, el CEMA está legitimado para llevar a cabo una labor permanente de vigilancia y supervisión de los agentes del sector. Este control recaerá, en primer lugar, sobre los prestadores de servicio público, con una particular responsabilidad a la hora de fomentar valores constructivos y respetar los principios básicos de la convivencia, entre los que se incluye la protección de la juventud y la infancia. El artículo 47.1.i LGCA menciona como una función propia del CEMA la vigilancia del “cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello”. Con alcance general, el artículo 48.2º LGCA señala que corresponde al CEMA “requerir a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual los datos necesarios para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones”, mientras que el artículo 48.3º le faculta para llevar a cabo inspecciones²⁰. De estas previsiones se deduce que el CEMA no desarrollará sus funciones de inspección y control tan sólo de una manera reactiva, a petición de un particular o tras una queja, sino que tiene cobertura legal para llevar a término una continuada tarea de inspección y control.

Por disposición legal (art. 47.2º. c y d), esta supervisión está llamada a materializarse en algunos documentos e informes concretos: un informe anual al Gobierno y a las Cortes Generales sobre el estado del sector audiovisual; y aquellos estudios, informes, balances estadísticos y dictámenes sobre materias de su competencia que el CEMA elabore a iniciativa de las Cortes Generales o el Gobierno. Además, el CEMA podrá elaborar los estudios e informes que estime oportunos en el ámbito de sus competencias, para trasladar a la sociedad o a los poderes públicos los resultados de sus actividades de fiscalización y control.

1.3.3 Sanción

Evidentemente, en su tarea de desarrollo y aplicación de la normativa, y como corolario de la función de inspección y control, la potestad sancionadora del CEMA ocupa un papel importante dentro del haz de competencias que la LGCA le asigna²¹.

Prima facie, la sanción está ordenada a reprimir las infracciones de la norma, castigando el incumplimiento de una obligación. Pero además la sanción tiene un claro componente ejemplificante, tanto para el infractor como para terceros, que al observar las consecuencias negativas de incumplir una norma, optarán por no hacerlo. Por lo tanto, la sanción cumple una doble función: represiva y preventiva.

²⁰ En este mismo sentido, el artículo 7.6º LGCA concluye del siguiente modo: “corresponde a la autoridad audiovisual competente, la vigilancia, control y sanción de la adecuada calificación de los programas por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva”.

²¹ Si bien la competencia sancionadora de la Administración pública ha suscitado abundantes debates doctrinales entre administrativistas, en relación con el principio de separación de poderes, en la práctica es considerada comúnmente como legítima. Además, el artículo 25 CE la reconoce expresamente cuando prescribe en su párrafo primero que “nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o *infracción administrativa*, según la legislación vigente en aquel momento”.

La competencia sancionadora viene reconocida en los artículos 47.1º.m, 48.5º y 48.6º de la LGCA. El tenor literal de los apartados del artículo 48 es el que sigue: corresponde al CEMA la potestad de “adoptar las medidas provisionales necesarias para garantizar la eficacia de sus resoluciones” (art. 48.5º), e “instruir y sancionar las conductas tipificadas como infracciones en esta Ley cuando se produzcan en el mercado audiovisual estatal” (art. 48.6º)²².

A la regulación del régimen de infracciones y sanciones se dedica el Título VI de la LGCA (arts. 55-61). La potestad sancionadora se distribuye entre las Comunidades Autónomas y el CEMA en el artículo 56. Los artículos 57, 58 y 59 recogen listados de faltas consideradas muy graves, graves y leves, respectivamente²³. Las sanciones son concretadas en el artículo 60, y se hacen depender tanto de la gravedad de la infracción, como del medio de comunicación a través del cual la misma se ha cometido. Su montante puede oscilar entre cincuenta mil euros de multa, para las infracciones leves cometidas por servicios de comunicación radiofónicos, y el millón de euros, para las infracciones muy graves cometidas a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva.

1.3.4 Sensibilización y promoción

Una última función que la LGCA atribuye al CEMA es la de sensibilización de la sociedad en relación con la importancia de proteger a los menores en el entorno audiovisual. Esta sensibilización está llamada a desembocar en una verdadera educación o alfabetización mediática de la ciudadanía. Y la educación en el uso de los medios es especialmente urgente en el contexto de la protección de los menores en el ámbito audiovisual, en un doble frente: la educación de los menores, y la educación de los padres o tutores. Por un lado, cada día es más necesaria una adecuada alfabetización digital de los menores, que les habilite –entre otras cosas- para defenderse de los contenidos ilegales o inapropiados que puedan encontrar; por otro lado, también es precisa una alfabetización de los padres o tutores, de tal manera que obtengan el conocimiento suficiente de los nuevos medios para decidir de un modo libre e informado a qué contenidos audiovisuales pueden tener acceso sus hijos o tutelados. La LGCA, al tratar sobre las funciones y competencias del CEMA, menciona en dos ocasiones la alfabetización digital. El artículo 47.1º.o afirma que el CEMA deberá “velar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía”. Por su parte, el artículo 47.2º.f, le encomienda la elaboración de un informe anual sobre el nivel de alfabetización mediática de la ciudadanía. En esta línea de sensibilización y promoción cabe encuadrar la posibilidad del CEMA, reconocida por la LGCA, de llevar a cabo estudios e informes diversos acerca de las materias que tiene encomendadas, junto con otro tipo de actividades.

²² Estas potestades recuerdan, análogamente, a las dos competencias que la Constitución Española reconoce al Poder Judicial en el cumplimiento de sus funciones: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3º).

²³ El artículo 57.4º califica de muy grave la vulneración de la prohibición de identificar al menor en los supuestos previstos en el artículo 7.1º (en el contexto de hechos delictivos o en emisiones que discutan su tutela o filiación). Por su parte, la vulneración de la prohibición, y en su caso, de las condiciones de emisión de contenidos perjudiciales para el menor previstas en el artículo 7.2º es calificada como grave (art. 58.3º). El resto de infracciones relacionadas con los menores serán calificadas como leves, si bien conviene destacar que la acumulación de cuatro infracciones leves en el transcurso del mismo año natural constituye una falta grave.

1.3.5 Las relaciones del CEMA con las Autoridades Independientes Autonómicas

Antes de seguir adelante, resulta interesante esclarecer un último punto en relación con las competencias del CEMA: el de su relación con las autoridades audiovisuales independientes que existen o que pueden constituirse a nivel autonómico. La LGCA regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal (art. 1), comunicación que delimita el ámbito competencial del CEMA. El artículo 2.3º de la LGCA concreta qué servicios son considerados como “de cobertura estatal”: los servicios públicos de comunicación audiovisual cuya reserva para la gestión directa haya sido acordada por el Estado; aquellos cuya licencia haya sido otorgada por el Estado; y los que se prestan para el público de más de una Comunidad Autónoma. Por tanto, quedan excluidos del ámbito de la LGCA –y, por consiguiente, de la competencia del CEMA–, aquellos servicios que operan en el ámbito exclusivo de una comunidad autónoma. Estos servicios, de alcance exclusivamente local o autonómico, deberán atenerse a la normativa autonómica cuando ésta tenga atribuidas las competencias en materia audiovisual, y quedarán sujetos a las autoridades reguladoras existentes en cada Autonomía (ya sean consejos audiovisuales como el CAC o el COAN, o Consejerías u otros organismos públicos).

En previsión de la futura coexistencia de entidades reguladoras a nivel autonómico y a nivel estatal, el artículo 47 LGCA hace dos referencias a las relaciones que pueden establecerse entre las mismas. En primer lugar, el art. 47.2º ofrece el asesoramiento del CEMA a las autoridades audiovisuales independientes autonómicas en las materias relacionadas con el sector audiovisual, asesoramiento que condiciona expresamente a su petición por parte de las mismas. En segundo lugar, el art. 47.3º afirma que el CEMA “podrá coordinar su actividad con las autoridades audiovisuales europeas y autonómicas, con las que a tal fin suscribirá convenios de colaboración, con especial atención al principio de eficiencia y economía administrativa”.

A la espera de la constitución efectiva del CEMA, sí cabe concluir con Botella que resulta importante el establecimiento conjunto de unos mínimos comunes compartidos por la entidad reguladora estatal y las autonómicas, “ya que la definición de cómo entender los derechos de los oyentes o telespectadores no debe variar entre territorios”²⁴.

²⁴ Botella, J.: “La regulación independiente del sector audiovisual español: una reflexión sobre problemas, perspectivas y posibilidades”, Revista catalana de Dret públic, núm. 34, 2007, p. 6. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2320616> (última visita: 10.10.2011).

1.4 Quién asume las funciones en ausencia del CEMA

Como conclusión del recorrido previamente efectuado, hay que afirmar que en la voluntad del Legislador de 2010 el CEMA ocupaba una posición clave en el sistema de protección de los menores en el ámbito radiotelevisivo, tanto por la amplitud de competencias que le atribuía, como por la profunda importancia de las mismas. El problema es que la voluntad de aquél Legislador no se materializó en la creación de autoridad audiovisual alguna, y todo apunta a que la voluntad del Legislador de la X Legislatura no tendrá la creación del CEMA como una prioridad. Esta tesitura, que hace más que plausible el retraso *sine die* de la constitución del CEMA, exige cuestionarse con cierta urgencia quién va a asumir las funciones encomendadas al CEMA en lo relativo a la protección de los menores en el entorno audiovisual. La suerte de limbo legal en el que nos encontramos, y del que no se avizora una pronta salida, puede constituir una situación de riesgo real para los más jóvenes, si no se adoptan de forma decidida las medidas oportunas para suplir la ausencia del CEMA.

¿Quién debe asumir las competencias del CEMA? En primer lugar, y sin atender a ningún tipo de experiencia previa, cabe preguntarse qué administración, organismo o institución reúne más cualidades para ejercer el haz de competencias atribuidas por la LGCA al CEMA. Atendiendo a las competencias previamente descritas –desarrollo normativo, vigilancia y control, sanción, sensibilización–, resulta conveniente que el sustituto sea una administración u organismo público, competente para elaborar y proponer al Gobierno la aprobación de reglamentos, con potestad sancionadora, cierta dotación presupuestaria, y un ámbito competencial lo más vinculado posible con el entorno audiovisual y de telecomunicaciones. Este perfil lo cumplen con holgura tanto el Ministerio de Industria, en el que se integra la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (SETSI), como la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)²⁵. Por otro lado, hay que afirmar que la mayoría de competencias atribuidas al CEMA por la LGCA en relación con los menores no son competencias creadas *ex novo* por el Legislador de 2010, sino que estaban atribuidas y eran ejercidas por Ministerio de Industria, a través de la mencionada SETSI, desde hace años. Esta experiencia tiene una doble lectura: admitiendo, como suele decirse, que “la experiencia es un grado”, puede optarse por mantener las competencias en manos de la SETSI, hasta la efectiva constitución del CEMA.

²⁵ Como inmediatamente se señala, hasta el momento ha sido la SETSI quien se ha encargado de velar por el cumplimiento de la normativa audiovisual vigente. El Grupo Parlamentario Popular ha enunciado, por boca de su portavoz en materia de medios de comunicación, su preferencia por que sea la CMT quien ostente las competencias asignadas al CEMA por la LGCA. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 252, de 15 de junio de 2011, p. 16. Las competencias de la SETSI vienen recogidas en el Real Decreto 1226/2010, de 1 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (art. 4.1º. letras c, n, ñ). Respecto de la competencia de desarrollo normativo, la SETSI tiene encomendada: “la elaboración y propuesta de la normativa referente a la ordenación y regulación de las telecomunicaciones, los medios audiovisuales y los instrumentos que favorezcan el desarrollo de la sociedad de la información” (art. 4.1º.c). Por su parte, las competencias de la CMT se establecen en el Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (arts. 19 y ss).

Sin embargo, si se reconoce que en los últimos lustros la SETSI no ha sido precisamente diligente en el cumplimiento de sus tareas, puede legítimamente preferirse un cambio de atribuciones, trasladando las competencias a la CMT²⁶.

A lo largo de las siguientes páginas trabajaremos con la hipótesis de que es la SETSI la que sigue desarrollando estas tareas, al menos de forma temporal y mientras se adopta una política específica en la próxima Legislatura. En cualquier caso, todo lo que se predique de la misma, en relación con las medidas que en el futuro debe adoptar, es aplicable en términos muy similares a la CMT.

Dos matizaciones son precisas antes de proseguir. Por un lado, afirmar que la SETSI puede seguir ejerciendo las competencias en materia de protección de menores en el entorno audiovisual no supone afirmar que pueda seguir haciéndolo como hasta ahora. La LGCA otorga a la autoridad administrativa independiente un papel trascendental en la aplicación de la Ley, como se ha reiterado en las páginas precedentes. Por fidelidad al espíritu de la norma, la SETSI debe asumir con determinación y sin complejos las competencias asignadas al CEMA, dando un salto cualitativo en la implicación que hasta el momento ha demostrado en la causa de los menores. En pocos asuntos de interés público ciudadanos de las más distintas ideologías y sensibilidades son capaces de conformar un consenso sólido y sin fisuras. La necesidad de proteger a los menores en el entorno audiovisual es una de ellos. Por otro lado, resulta importante destacar que la sustitución –provisional o indefinida– del CEMA por la SETSI no está exenta de inconvenientes. Entre los mismos, destaca a nuestro parecer la falta de entrada de agentes sociales, terceras voces, en el sistema regulador, controlador y sancionador del sector audiovisual. El CEMA, como señala el artículo 49 LGCA, deberá estar compuesto por un Presidente y seis Consejeros de “reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual en todas sus vertientes”. Además, la LGCA prevé en su artículo 51 la creación de un “órgano de participación ciudadana”: el Comité Consultivo. Dicho Comité, que deberá ponerse en marcha una vez sea constituido el CEMA, aspira a introducir en los procesos de toma de decisiones el sentir de la industria y los usuarios²⁷.

²⁶ El único inconveniente que este cambio de atribución de competencias suscita es la necesaria reestructuración que debería hacerse de la CMT, con el tiempo que ello precisa, y con el consiguiente período de *impass* en el que la entidad llamada a hacer cumplir la Ley no está en condiciones de hacerlo.

²⁷ Los miembros del Comité Consultivo serán designados, como la propia Ley indica, “en representación de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal, de las organizaciones representativas del sector de la producción audiovisual y de los anunciantes, de los sindicatos más representativos del sector a nivel estatal, de asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, con representación acreditada en ámbito estatal, así como del Consejo de Consumidores y Usuarios” (art. 51.3º).

Esta presencia en el sistema protector establecido por la LGCA de profesionales de reconocido prestigio y de un Comité Consultivo formado por agentes del sector, aporta una positiva representatividad social, incorpora en los debates y procesos decisorios voces autorizadas, y propicia un mejor reflejo del sentir de la sociedad y la industria sobre estas cuestiones, evitando de paso la posible acusación de dirigismo político. Por su estructura más rígida y su encuadre en la estructura jerárquica de la Administración, resulta difícil que la SETSI desarrolle instrumentos similares de participación ciudadana.

1.5 Cuestiones importantes que deben ser acometidas

Todas las competencias reconocidas en la LGCA al CEMA para garantizar la protección de los menores resultan importantes, y deberán ser paulatinamente ejercitadas por la SETSI o el órgano administrativo que supla la inexistencia de la autoridad audiovisual. Ahora bien, entre todas ellas algunas revisten una particular importancia, y su asunción y ejercicio debe ser una prioridad de cara a establecer un adecuado marco protector de los menores, en la línea marcada por la LGCA. A continuación se enumeran los puntos a los que, en nuestra opinión, se debería otorgar un carácter prioritario.

1.5.1 Desarrollo normativo

A la hora de abordar el modo en que la SETSI (o la CMT) debe contribuir al desarrollo de la LGCA en ausencia del CEMA, es preciso cuestionarse su competencia para dictar disposiciones de carácter general. SETSI, como Secretaría de Estado, resulta competente para aprobar instrucciones, que cabe definir como instrumentos escritos que proporcionan criterios de actuación administrativa y cuya eficacia queda restringida al ámbito interno de la Administración, como tuvo ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en el año 1983²⁸. A pesar de este temprano pronunciamiento, la jurisprudencia y la doctrina posteriores se han mostrado dubitativas acerca de la eficacia externa de las instrucciones, considerándolas en casos concretos como reglamentos externos. Y ello porque, en ocasiones, las instrucciones han sido empleadas para aprobar verdaderas disposiciones generales, con efectos *ad extra* de la Administración. La propia LGCA no escapa de dicha ambigüedad cuando encomienda al CEMA el desarrollo de las previsiones legales mediante la aprobación de instrucciones, de obligatorio cumplimiento para los prestadores de servicios (art. 48.1º). En cualquier caso, hoy es pacíficamente aceptado que las instrucciones no pueden ser consideradas disposiciones generales, sino más bien actos administrativos o reglamentos internos²⁹. Es por ello por lo que las normas de desarrollo de la LGCA deberán, en nuestra opinión, adoptar la forma reglamentaria, forma que garantiza su publicación y su eficacia *erga omnes*.

²⁸ STC 27/1983, de 20 de abril, F. J. 2º. La competencia para dictar instrucciones es reconocida a la SETSI en el artículo 14.2º de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. La CMT tiene reconocida la misma competencia en el artículo 48.4º.e.1º de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de las Telecomunicaciones.

²⁹ Para un estudio pormenorizado acerca de la naturaleza jurídica de las instrucciones, véase: Moreno Rebato, M.: “Circulares, Instrucciones y Órdenes de Servicio: naturaleza y régimen jurídico”, Revista de Administración Pública, núm. 147, 1998, pp. 159-200.

Por consiguiente, a la hora de concretar o pormenorizar las previsiones de la LGCA, la SETSI deberá limitarse a elaborar las disposiciones generales que estime convenientes, elevando la consiguiente propuesta al Gobierno o al Ministro, que será quien efectivamente las apruebe con forma de reglamento a través de un Real Decreto o de una Orden Ministerial³⁰.

Esclarecido lo anterior, y para comprender mejor qué medidas de desarrollo normativo debe impulsar la SETSI para su ulterior aprobación por el Gobierno o el Ministro, resulta imprescindible describir sucintamente las previsiones de la LGCA referidas a los menores de edad, para poder así señalar qué puntos han de ser convenientemente esclarecidos o pormenorizados por ulteriores desarrollos de la Ley.

¿En torno a qué ejes se articula la protección de los menores en esta norma? La Ley parte de la distinción entre contenidos apropiados, contenidos perjudiciales, y contenidos gravemente perjudiciales para los menores. Sobre esta base, se establece un sistema de restricciones en cuanto al modo u horario de emisión de cada categoría de contenidos:

- Contenidos no restringidos. Los contenidos adecuados para su consumo por parte de menores de edad podrán ser emitidos a cualquier hora y a través de cualquier forma de emisión.
- Contenidos con restricciones horarias. Los contenidos potencialmente perjudiciales para los menores quedan sometidos a determinadas restricciones horarias (art. 7.2^º): sólo podrán emitirse entre las 22 y las 6 horas, debiendo ir siempre precedidos y acompañados por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente³¹.

Junto con esta franja de protección básica, se establecen tres franjas de protección reforzada: “entre las 8 y las 9 horas y entre las 17 y las 20 horas en el caso de los días laborables y entre las 9 y las 12 horas sábados, domingos y fiestas de ámbito estatal”. Los contenidos calificados como recomendados para mayores de 13 años no podrán ser emitidos en estas franjas.

³⁰ Artículo 23 la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

³¹ Con carácter novedoso, la LGCA prevé que el indicador visual “habrá de mantenerse a lo largo de todo el programa en el que se incluyan dichos contenidos”, medida que parece oportuna teniendo en cuenta que en no pocas ocasiones los telespectadores se incorporan a las emisiones una vez éstas han comenzado, y no exclusivamente al inicio de las mismas.

En conexión con los horarios de emisión y los contenidos emitidos, el art. 7.2º de la LGCA contiene algunas previsiones novedosas de carácter más específico: los programas dedicados a juegos de azar y apuestas sólo podrán emitirse entre la 1 y las 5 horas; y aquéllos con contenido relacionado con el esoterismo y lo paranormal quedan acotados entre las 22 y las 7 horas.

- Contenidos cuya emisión en abierto queda totalmente restringida. La emisión en abierto de los contenidos que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores de edad queda totalmente prohibida. Además, la LGCA identifica como seriamente perjudiciales los programas que incluyan pornografía o violencia gratuita. Los requisitos para emitir dichos contenidos violentos o pornográficos los establece a continuación la propia Ley: acotación a la franja horaria que se extiende entre las 22 y las 6 horas, y acceso condicional que posibilite el control parental.

Descritas las líneas maestras de la protección legal, se deduce que la clave del sistema protector radica en la clasificación por edades de los contenidos. Esta clasificación constituye una obligación para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, y habrá de hacerse de acuerdo con las instrucciones que dicte el CEMA. El tenor literal del artículo 7.6º es el que sigue:

- Todos los productos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva deben disponer de una calificación por edades, de acuerdo con las instrucciones sobre su gradación que dicte el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.
- La gradación de la calificación debe ser la homologada por el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia.

Este artículo contiene pues la primera misión de calado que deberá asumir la SETSI en sustitución del CEMA: la de establecer unas directrices para clasificar los contenidos audiovisuales³². Esta gradación, a tenor de lo dispuesto en la Ley, deberá ser la homologada por el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia, ambicioso texto firmado en 2004 por el Gobierno y los principales operadores de televisión en el panorama nacional³³. La específica remisión al Código de Autorregulación ha sido criticada por algunos sectores doctrinales, debido al lamentable nivel de cumplimiento de sus previsiones por las televisiones firmantes.

³² Valga reiterar que es recomendable que estas directrices estén incluidas en un reglamento, que deberá ser aprobado por un Real Decreto o una Orden Ministerial.

³³ El Código incluye medidas protectoras del menor en su doble faceta de espectador y posible protagonista de los programas. También recoge criterios sobre los horarios de protección de los menores previstos en la Ley (de 22 a 6 horas) y establece una franja de protección reforzada con requisitos más estrictos para los contenidos, que posteriormente han sido asumidas por la LGCA. Por último, exige la clasificación y señalización de los programas en función de la edad para la que son recomendados, e incluye en un anexo, pautas homogéneas de clasificación de los contenidos atendiendo a su naturaleza.

AZNAR ha resumido este malestar generalizado en relación con el Código de Autorregulación de 2004 de modo lacónico: “aunque se dio un paso fundamental con la aprobación de este Código, la programación televisiva sigue sin asumir su obligación de proteger y respetar a los menores. Y esto no es un juicio personal; es la evidencia de una flagrante contradicción entre lo que las cadenas se comprometieron a hacer y lo que siguen haciendo”³⁴.

Por todo ello, resulta importante que la SETSI, al establecer las directrices de clasificación, no se limite a suscribir las previsiones del Código, ni se conforme con trasladarlas miméticamente a un reglamento o unas instrucciones elaboradas por ella misma.

Debido a las connotaciones que el Código de Autorregulación tiene en el sector, que lo asocian simplemente a un conjunto de buenas intenciones sin excesivo correlato con la realidad, se recomienda vivamente que la SETSI se distancie con claridad del Código, de manera que quede patente a operadores y usuarios que las directrices contenidas en el reglamento no expresan deseos o recomendaciones, sino obligaciones jurídicamente vinculantes cuyo incumplimiento será debidamente sancionado. Sin quitar un ápice a la importancia de la autorregulación en las materias relacionadas con la libertad de expresión, resulta trascendental enviar, a través del desarrollo y cumplimiento de la normativa, un mensaje claro a la sociedad: las previsiones de la LGCA –y de sus normas de desarrollo- en relación con la protección de menores de edad son obligatorias para todos, independientemente de sus buenas intenciones, de su criterio personal o empresarial. Estamos ante normas de regulación externa, que limitan los derechos comunicativos en cumplimiento de un expreso deseo del Constituyente, y que han de ser cumplidas por todos. Junto con este distanciamiento, también es deseable que el desarrollo normativo articule de modo coherente las relaciones entre los diferentes sistemas de clasificación de contenidos audiovisuales existentes en el territorio nacional: el aplicado por el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales para las películas; los que puedan existir a nivel autonómico, como el vigente en Cataluña elaborado por el CAC en 2007; y el que se apruebe en cumplimiento de lo previsto por la LGCA. Actualmente, en el marco fijado por el Código de Autorregulación, las relaciones entre estos sistemas resultan confusas, lo que redundaría en una falta de seguridad jurídica de los emisores que sería recomendable subsanar.

Un poco más arriba, se repasaban sucintamente las restricciones horarias más importantes en relación con contenidos potencialmente nocivos, cuyo cumplimiento resulta una obligación para los emisores. Dichas restricciones constituyen un control de alcance general, que se lleva a cabo en el punto de origen de la comunicación. El artículo 7.2º de la LGCA prevé, como complemento a esta protección general, la implantación de sistemas que permitan un control de los contenidos en el punto final, en los hogares. Con este fin, se establece la obligación de todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva –incluidos los servicios a petición-, de utilizar para la clasificación por edades de sus contenidos una codificación digital que permita el ejercicio del control parental.

³⁴ Aznar, H.: “Un reto fundamental de la ética comunicativa: la protección y el cuidado de los menores”, La protección del menor (Coord. A. Vallés), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 42. Este incumplimiento sistemático ya había sido previamente denunciado por: Ruiz San Román, J. A. y Salguero Montero, M.: “Tres años de Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia en España (2004-2007)”, *Sphera publica: revista de ciencias sociales y de la comunicación*, núm. 8, 2008, pp. 65-81.

Estos sistemas de calificación permiten el desarrollo de herramientas de filtrado que habilitan a los padres para decidir a qué contenidos se tiene acceso en sus hogares desde cada receptor de televisión. Esta previsión legal resulta adecuada, ya que permite a los responsables de los menores establecer sus propios estándares de protección, superando cuando lo estimen oportuno los mínimos legales y estableciendo criterios más estrictos³⁵.

Pues bien, para la efectiva puesta en marcha de este sistema de codificación, que permita el acceso condicional y el control parental, resultaría conveniente la aprobación de un reglamento – cuya aprobación debería ser impulsada por la SETSI-, en el que se fijaran los detalles técnicos del sistema de codificación, sus modalidades, el plazo máximo para su implantación, etc. En el momento actual, en el las tecnologías digitales han favorecido la proliferación exponencial de canales, este sistema de control en el destino está llamado a desempeñar un papel fundamental en la protección de los menores.

Cabe concluir pues que, por lo que se refiere al desarrollo legal, la entidad que asuma las competencias del CEMA –sea finalmente la SETSI o la CMT- deberá promover, en primer lugar, la aprobación de un reglamento que guíe la correcta clasificación de los contenidos radiotelevisivos, teniendo en cuenta que la clasificación constituye la nuez de todo el sistema protector. En este desarrollo, además, se recomienda un cierto distanciamiento respecto del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, documento que arrastra ciertas adherencias negativas por su falta de puesta en práctica efectiva en los últimos años, y cuya relación con otras normas vigentes en materia de clasificación de contenidos –como las elaboradas por el ICAA o el CAC- no resulta todo lo nítida que debiera. Junto con ello, también resulta importante la aprobación de una normativa de desarrollo que fije las condiciones y plazos para codificar las señales en función de su clasificación, de manera que cada familia cuente con herramientas de filtrado de los contenidos en función de sus preferencias.

1.5.2 Inspección y control

Como se mencionó unas páginas más arriba, el CEMA está llamado a desempeñar una tarea de vigilancia en cuanto al cumplimiento de la Ley por parte de los agentes del sector. En este sentido, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 7.6º *in fine*, 47.2º. c y d, y 48.2º y 3º, la SETSI deberá llevar a cabo inspecciones regulares, confeccionar informes periódicos para el Gobierno y las Cortes Generales, así como emprender aquellas actuaciones que estime oportunas de cara a controlar de un modo efectivo la correcta aplicación de la Ley.

³⁵ La *Telecommunications Act 1996* estadounidense ha sido una norma pionera en el establecimiento de este tipo de controles en el destino. Dicha norma estableció la obligatoriedad V-chip, dispositivo instalado en el aparato de televisión que permite a los padres limitar los contenidos a los que los menores tienen acceso desde el mismo. Su implantación en todos los receptores de televisión de más de trece pulgadas fabricados en EEUU constituye desde la aprobación de dicha norma un requerimiento legal. Esta tecnología, que ha de ser activada por los padres, actúa en conjunción con un sistema de autoclasificado de los contenidos creado y administrado por la industria, que tiene una casi unánime aplicación. El V-Chip detecta la clasificación de cada programa y suspende la presentación de aquéllos pertenecientes a las categorías no deseadas por los padres. Para un estudio detallado de la tecnología V-Chip, véase: Monoley, Patricia, “V-Chip and TV Ratings: Monitoring Children’s Access to TV Programming”, CRS Report for Congress, Washington, 2005. Disponible en: <http://lieberman.senate.gov/assets/pdf/crs/vchipchildren.pdf> (última visita: 25.09.2011).

En las Comunidades Autónomas que cuentan con autoridades audiovisuales independientes (en el momento de escribir estas líneas, Andalucía, Cataluña y Navarra) estas tareas de vigilancia y control son desempeñadas de modo satisfactorio. Cada una de las tres autoridades (CAA, CAC, COAN, respectivamente) publican periódicamente balances de datos, elevan informes a los poderes públicos de su ámbito territorial, reciben quejas de ciudadanos disconformes con determinadas emisiones, y emiten comunicados de prensa que redundan en un control difuso por parte del cuerpo social. Esta actividad contrasta enormemente con la falta de iniciativa del Ministerio de Presidencia, encargado hasta la fecha de llevar a término las mismas funciones en el territorio nacional³⁶. Y contrasta también con la falta de vigilancia y control en el resto de Comunidades Autónomas, donde los gobiernos regionales o bien no han encomendado a nadie su desempeño, o bien, donde lo han hecho, no han puesto los medios necesarios para que dicho control fuera efectivo.

El panorama descrito revela una situación de desigualdad real entre los menores españoles (y, dicho sea de paso, entre los emisores de televisión), que resulta imprescindible subsanar, a través de la asunción clara de competencias por parte de la SETSI y de los órganos administrativos autonómicos competentes.

La reciente apertura por SETSI de un concurso para la contratación de un servicio de seguimiento y control de la difusión de servicios de la comunicación audiovisual, resulta un paso decidido en cuanto a la asunción de competencias de inspección y control. Efectivamente, con fecha de 22 julio de 2011, la SETSI ha abierto un concurso para contratar un servicio de seguimiento de los contenidos audiovisuales con la finalidad de “disponer en la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de la información necesaria (...) para poder cumplir las funciones que tiene encomendadas en cuanto a seguimiento, control e inspección en la difusión de los servicios de comunicación audiovisual”³⁷. La prestación de dichos servicios, durante dos ejercicios sucesivos a comenzar en 2012, está remunerada con la cantidad de 2.972.420 de euros. El contratista, como señala el Pliego de Condiciones, ofrecerá en una base de datos información completa sobre emisiones, programación y audiencia. Dentro de la información específica sobre programación, el Pliego indica expresamente que se ofrecerá información sobre datos objetivos (tales como “emisiones de contenidos calificados para +18 fuera de la franja entre 22:00 y 06:00 horas”, “emisiones para +18 sin permanencia de indicador visual”, o “emisiones de contenidos calificados para +13 dentro de las franjas de protección reforzada), y sobre datos subjetivos (como son “emisiones de escenas de pornografía o violencia gratuita en abierto” o “emisiones de programas, publicitarias y de televenta que posiblemente puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores por su hora de emisión”). Esta información resulta sumamente útil, cuando no imprescindible, para desarrollar una adecuada tarea de inspección y control, por lo que la decisión de la SETSI de contratar dichos servicios ha de ser bienvenida.

³⁶ Nótese que no se menciona aquí al Ministerio de Industria, sino al de Presidencia. Y es que es éste Ministerio, a través de su Asesoría Jurídica, quien tras la aprobación del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia lleva a cabo la vigilancia sobre el cumplimiento del citado Código. La sorpresa ante esta asunción de competencias surge espontánea: ni la especialización material, ni el perfil marcadamente político del Ministerio de Presidencia, le hacen particularmente idóneo para controlar el sector audiovisual, antes al contrario.

³⁷ Pliego de condiciones técnicas para la contratación, por procedimiento abierto, de un servicio de seguimiento y control de la difusión de servicios de la comunicación audiovisual, SETSI, julio de 2011, p. 3.

Además, apunta a un cambio de actitud en relación con sus competencias de vigilancia y control que probablemente tenga un correlato en su determinación a la hora de sancionar las conductas contrarias a la legislación vigente. En cualquier caso, hay que subrayar la importancia de que la metodología del análisis de los contenidos por parte del contratista sea transparente y rigurosa, y se ajuste a los estándares que en su momento sean aprobados por la autoridad competente. También es imprescindible garantizar la independencia del prestador de estos servicios, asegurando que no tiene intereses en ningún medio de comunicación audiovisual que puedan comprometer su neutralidad.

Todavía dentro del haz de competencias relacionadas con la inspección y el control, estimamos particularmente importante la vigilancia de la adecuada calificación de los programas por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva (art. 7.6º LGCA). Si, como ha quedado sentado, el núcleo del sistema protector de los menores es la clasificación que el emisor hace de los contenidos –clasificación que condiciona su horario y forma de emisión-, garantizar que esta clasificación sea adecuada se convierte en una prioridad absoluta. Un sistema de restricción de emisiones que operase a la perfección, en un contexto en que las clasificaciones de contenidos fueran fruto del arbitrio, capricho o conveniencia de los emisores, no pasaría de ser una burla al Derecho y a los televidentes.

Por ello, una vez que se hayan determinado unos criterios nítidos de clasificación de los contenidos, resulta prioritario establecer sistemas de control –tanto de oficio como a instancia de parte-, que garanticen que las clasificaciones de los contenidos audiovisuales se ajustan a los criterios definidos por la autoridad competente.

1.5.3 Sanción

Entre otros aspectos, el Derecho se diferencia de la moral en su carácter heterónomo: es una norma impuesta desde fuera –por el Legislador o por la Administración-, cuyo cumplimiento resulta obligatorio, y cuyo incumplimiento se sanciona con una pena o castigo. Un ordenamiento jurídico que pretenda ser tomado en serio deberá contar con mecanismos que garanticen su respeto, mecanismos que en ocasiones revestirán formas coactivas y sancionadoras³⁸. En materia de protección de menores en el ámbito audiovisual, el primer listado de infracciones y sanciones se aprobó en la Ley 15/1994. Como es norma común en el Derecho Administrativo español, dicha Ley caracterizaba las infracciones como faltas leves, graves o muy graves. Este mismo esquema es el seguido por la LGCA, que incluye el catálogo de infracciones y sanciones en sus artículos 55 a 61.

³⁸ Normalmente, la potestad sancionadora o *ius puniendi* del Estado está atribuida al Poder Judicial. Empero, la Constitución española reconoce también dicha potestad a la Administración pública, al formular en su artículo 25.1º el siguiente principio: “nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o *infracción administrativa*, según la legislación vigente en aquel momento”. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, regula la potestad sancionadora de la Administración en sus artículos 127 a 138. En los mismos, se consagran una serie de principios y garantías muy similares a los establecidos para los procesos judiciales.

Desde la aprobación de la Ley 15/1994, la potestad sancionadora en materia audiovisual ha sido ostentada por el Ministerio de Industria. Pues bien, del análisis de las sanciones impuestas en los últimos años, se deduce que en estos tres lustros dicho Ministerio no se ha mostrado particularmente celoso en el desempeño de su misión en defensa de niños y jóvenes³⁹. Antes de abordar las medidas que sería oportuno adoptar con carácter prioritario, resulta oportuno detenerse brevemente en los motivos que han propiciado la mencionada a patía de la SETSI a la hora de imponer sanciones a los operadores.

En primer lugar, hay que tener presente la influencia social de los medios de comunicación, y el desgaste político al que éstos pueden someter a determinados cargos públicos o partidos políticos en caso de surgir desavenencias. Imponer fuertes multas a las cadenas televisivas resulta por lo tanto arriesgado, ya que quien lo haga puede convertirse en persona *non grata* en dichos medios, extremo abominable para cualquier político en la presente democracia mediática o videocracia en la que vivimos⁴⁰.

No cabe duda de que la creación del CEMA supondría un avance a este respecto. Si bien nadie es inmune a las presiones de los medios, su independencia política, y su composición por profesionales de reconocido prestigio, invertirían al CEMA de una autoridad a este respecto que le permitiría sancionar con una mayor libertad los incumplimientos legales, sin necesidad de hacer cálculas sobre el coste político y de imagen de una sanción, como ha podido suceder hasta la fecha.

Un segundo motivo que en nuestra opinión ha propiciado el escaso ejercicio de la potestad sancionadora en relación con la protección de los menores, lo constituye una comprensible precaución de la Administración a la hora de entrar a valorar los contenidos de los mensajes. Juzgar aspectos cuantitativos –como el exceso de publicidad o el exceso de interrupciones publicitarias- resulta menos arriesgado que entrar a valorar el contenido de un mensaje, así como su carácter potencialmente nocivo para los menores. A pesar del amplio consenso social en torno a la necesaria protección de los menores en los medios, la sola idea de controlar y valorar desde una instancia política el contenido de un mensaje todavía suscita fuertes recelos en nuestros gobernantes, que en ningún caso quieren asumir el rol de censores ni de moralistas. No puede obviarse que encontrar el justo medio en cuestiones no cuantificables, que afectan a valores morales y sociales, nunca es una tarea sencilla, con lo que el responsable de imponer sanciones puede deslizarse fácilmente hacia la inactividad o hacia el excesivo dirigismo. Si a esta dificultad se suma la indeterminación legal sobre qué haya que entender por “contenido perjudicial para los menores”, el resultado es el escaso número de sanciones impuestas hasta la fecha⁴¹. Esta prevención, que no dudamos en caracterizar de razonable, no tiene sin embargo justificación: es la propia Ley la que invita a controlar los mensajes que puedan dañar a los menores. Dejar de acometer una obligación legal para no asumir ningún riesgo y no ver afectada la propia imagen no es una actitud responsable.

³⁹ Los datos de los expedientes sancionadores por infracción en materia audiovisual han sido recientemente publicados en la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Están disponibles en: http://www.mityc.es/dgdsi/esES/Novedades/Documents/Expedientes_sancionadores_años_2005_a_2011.pdf (última visita: 1.10.2011).

⁴⁰ Sartori, G.: *Homo videns*, Taurus, Madrid, 2003, p. 76 y ss.

⁴¹ Entre los años 2005 y 2010, SETSI ha reconocido 15 infracciones de la normativa relativa a protección de menores, mientras que el número de sanciones por exceso de publicidad asciende a 655.

Además, quienes pagan esta omisión son, como siempre, la parte más débil de la relación: el menor de edad que queda indefenso ante los abusos en el ejercicio de los derechos comunicativos.

Por último, no quiere dejar de mencionarse la relativa dificultad para interponer una queja. Si en las Comunidades Autónomas que cuentan con una autoridad audiovisual presentar una denuncia o una queja resulta relativamente sencillo, hacer lo propio ante el Ministerio de Industria es una tarea mucho más compleja. Las autoridades audiovisuales autonómicas (CAA, CAC, COAN) cuentan con páginas web de fácil navegación, muy intuitivas, actualizadas y con formularios sencillos para comunicar posibles incumplimientos de la normativa audiovisual. Por contraste, la web del Ministerio de Industria puede ser calificada sin exageración de laberíntica, con lo que resulta difícil localizar dónde y cómo interponer una queja. A esto hay que sumar que, cuando se encuentra el formulario para interponerla, se exige al usuario facilitar su DNI digital, extremo que un alto número de ciudadanos a día de hoy todavía no está en condiciones de hacer.

Del análisis de los datos recientemente publicados por el Ministerio de Industria, decíamos, se colige una falta de voluntad política de sancionar los incumplimientos de la ley que afectan a los menores de edad. De ceñirnos a los procedimientos que concluyeron en sanción, habría que inferir que en el lustro que va del año 2005 al año 2009 sólo se produjeron en el territorio nacional quince vulneraciones de la legislación protectora de menores, lo que supone un promedio de una infracción cada cuatro meses.

Para saber que este dato no sólo no es cierto, sino que cabría ser calificado de ridículo de no tratarse de una cuestión tan importante, basta contrastar la cifra con cualquier estudio serio sobre la cuestión, cuando no con la experiencia personal de cada uno ante las pantallas⁴².

Una última crítica que merece la escasa actividad sancionadora del Ministerio de Industria a través de SETSI es la falta de publicidad y transparencia de sus procedimientos. Frente a las resoluciones de otros órganos administrativos con potestad sancionadora en el ámbito audiovisual—como pueden ser las autoridades audiovisuales autonómicas, o la Agencia Estatal de Protección de Datos—, cuya consulta y acceso resulta sencillo en Internet, las resoluciones y procedimientos sancionadores de la SETSI no son publicados por el Ministerio, o cuando lo son su acceso resulta muy complejo, con lo que su contenido queda vedado a la ciudadanía.

Veamos el marco normativo aplicable a la publicidad y transparencia de las actuaciones de la Administración, con el fin de valorar si esta crítica a la actuación de la SETSI resulta pertinente.

La Constitución española, que recoge expresamente la sujeción de los Poderes Legislativo y Judicial al principio de publicidad, no hace lo propio al tratar de la Administración pública, a la que tan sólo se le exige la sujeción al principio de legalidad (art. 103.1º CE). Así pues, *prima facie*, cabría concluir que los procedimientos sancionadores no tienen porqué revestir la naturaleza de públicos, con lo que la SETSI no está obligada a hacerlos públicos. Sin embargo, también cabe hallar en la Constitución un argumento a favor de la publicidad de estos procedimientos. El artículo 51.2º CE afirma que “los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios”.

⁴² Uno de los estudios cuantitativos más recientes es: Fernández Martínez, A. y López de Ayala López, M. C.: “Televisión e infancia: cinco años después del código de autorregulación”, Revista Latina de Comunicación Social, núm. 66, La Laguna – Tenerife, 2011. Disponible en: http://www.revistalatinacs.org/11/art/923_Fuenlabrada/02_Ayala.html (última visita: 8.10.2011).

Si la Constitución anima a los poderes públicos a promover la información de los usuarios, resultaría muy conveniente que los telespectadores, como usuarios de los medios, pudieran acceder a la información relativa a los procesos sancionadores por incumplimientos legales. En este mismo sentido, no se debe obviar que la propia legislación administrativa, al regular la actividad de la Administración Pública, consagra el principio de transparencia y la regla general de publicidad⁴³.

A estos argumentos hay que añadir el interés público de los asuntos dirimidos en estos procedimientos sancionadores. Teniendo en cuenta la amplia difusión de sus contenidos, y el interés público afectado, las infracciones cometidas por los operadores de comunicación audiovisual en relación con los menores han de entenderse de interés público. De lo que se deduce que los procedimientos sancionadores que nos ocupan constituyen hechos noticiables, sobre los que existe un verdadero derecho a la información (art. 20.1º.d CE). La ciudadanía tiene, pues, un verdadero derecho a conocer qué procedimientos están en curso ante la SETSI, cuáles son las alegaciones de las partes, y cuál es el contenido de la resolución final.

Pues bien, hay que concluir que hasta la fecha este derecho a la información no ha sido debidamente satisfecho por la SETSI, y que la falta de transparencia y publicidad de los procedimientos sancionadores sí resulta una carencia reprochable que es preciso subsanar.

Una vez subrayado el escaso ejercicio de la potestad sancionadora en los últimos años, y descritas sus principales causas, procedemos a formular tres sugerencias para que la SETSI ejerza su potestad sancionadora de acuerdo con el espíritu de la LGCA en lo tocante a la protección de los menores.

En primer lugar, y sin hacer un alegato de posiciones excesivamente sancionadoras ni alegremente represivas, entendemos que la SETSI, o, en su caso, la CMT, debe asumir sin complejos su competencia sancionadora en defensa de los derechos de los menores. Lógicamente, habrá que ser moderados en la imposición de sanciones, evitando posiciones extremistas. Ahora bien, no hay que olvidar que se puede incurrir en el extremismo tanto por exceso como por defecto, y hasta el momento, en la cuestión que nos ocupa, la SETSI se ha excedido por defecto, sancionando con una reprensible timidez.

Junto con ello, resultaría interesante establecer mecanismos sencillos para que los ciudadanos interpongan quejas ante el Ministerio o autoridad competente. La complejidad del panorama mediático y de los sistemas de denuncia y queja, pueden producir desorientación en el ciudadano, que no sabe a quién dirigirse para denunciar un incumplimiento de la Legislación o un atentado contra sus derechos. Esta situación tal vez podría ser solventada por el Poder Ejecutivo creando una especie de *ventanilla única de reclamaciones audiovisuales* ante la cual se pudieran denunciar contenidos ilícitos o nocivos en los medios de comunicación, sea cual sea su naturaleza y ámbito de difusión (estatal, autonómico o local). Este servicio se encargaría de transmitir la queja al organismo competente para su estudio y tramitación, ya sea un organismo regulador o de autorregulación. En nuestra opinión, esta *ventanilla única*, u otras fórmulas similares que podrían ensayarse, pueden incrementar la confianza de la ciudadanía y contribuir al establecimiento de sistemas de protección más eficaces de los derechos de los usuarios en el entorno audiovisual.

⁴³ Artículo 3.5º de la Ley 30/1992 y artículo 1 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales.

Un último punto vinculado con la competencia sancionadora en el que debería darse un giro, es el relativo a la transparencia de los procedimientos sancionadores. Efectivamente, resultaría muy positivo que los procedimientos fueran de consulta pública mediante mecanismos sencillos de acceso a través de Internet. Esta mayor transparencia, además de ir en consonancia con el texto constitucional y con la legislación administrativa anteriormente citada, redundaría en una mayor seguridad jurídica de los agentes del sector, al tiempo que dotaría a las sanciones de una importante eficacia indirecta, a través del efecto ejemplificante.

1.6 La protección de los menores a nivel autonómico

Como se ha tenido ocasión de mencionar, la LGCA es aplicable a las comunicaciones audiovisuales de cobertura estatal, por lo que hay que entender excluidas de su ámbito aquéllas que se circunscriben al ámbito de una comunidad autónoma. Entre las mismas, ocupan un lugar destacado las televisiones locales, y los canales públicos autonómicos. Estas emisiones, por lo tanto, no están sujetas a la LGCA, ni al control del CEMA o del organismo que asuma sus funciones, sino que quedan sujetas a la normativa autonómica audiovisual del territorio en el que se emiten, y al control de las instancias administrativas que dichas leyes prevean.

Los sistemas autonómicos de protección de los menores en el ámbito audiovisual adolecen, en líneas generales, de dos defectos. En primer lugar, las distintas legislaciones autonómicas sobre el audiovisual no han recogido todavía las líneas marcadas por la última reforma europea. Si bien la mayoría de las legislaciones sí recoge un catálogo de medidas concretas protectoras de los menores, éstas no son del todo coincidentes con las contenidas en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, transpuesta a nuestro ordenamiento por la LGCA⁴⁴. El segundo defecto radica en la falta de compromiso de los órganos administrativos encargados de sancionar los incumplimientos legales, sea por falta de voluntad, o por falta de medios. Por todo ello, y con las notables excepciones de las comunidades autónomas en las que existe un consejo audiovisual, la situación de los menores frente a contenidos nocivos de alcance exclusivamente autonómico es de una considerable desprotección.

¿Qué hacer para mejorar la situación de niños y jóvenes frente a los mensajes de cobertura autonómica? Como no puede ser de otro modo, la respuesta a esta pregunta la tienen, principalmente, los Legisladores y gobernantes autonómicos. Del mismo modo a como el Estatuto de la Radio Televisión Española fue tomado como falsilla de las leyes de creación y regulación de las televisiones públicas autonómicas, es de esperar que la LGCA inicie un paulatino movimiento de reforma de las leyes autonómicas del sector audiovisual y de protección de menores, que homogenice las mismas e incorpore las exigencias europeas en la materia. Además, los Ejecutivos autonómicos deberían establecer mecanismos de control y garantía de los derechos de los menores en el entorno audiovisual, ya que han asumido libremente esas competencias.

⁴⁴ Un claro ejemplo de esta disonancia lo constituye el artículo 23.1º de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana, que autoriza la emisión de películas calificadas como X entre la 1 y las 6 horas de la madrugada. La LGCA, como se ha recordado con anterioridad, prohíbe tajantemente la emisión en abierto de dichos trabajos, independientemente de su horario de programación (art. 7.2º).

En caso de no tener la capacidad de llevar a cabo estas tareas de inspección y control, siempre pueden solicitar la colaboración de la autoridad audiovisual de ámbito estatal (sea el CEMA, la SETSI, o la CMT), que, como señala la LGCA en su artículo 47.2º, queda a disposición de las autoridades audiovisuales autonómicas en aquello que las mismas necesiten.

Ahora bien, igual que se ha predicado de la SETSI, la protección de los menores exige un cambio de actitud de los poderes públicos autonómicos, que hasta la fecha, excepción hecha de contadas Comunidades Autónomas, han mostrado un pobre compromiso con esa causa.

Este es uno de los puntos en los que SETSI puede prestar un mejor servicio en cumplimiento de su función de sensibilización: mediante la denuncia de esta esquizofrenia jurídica y fáctica existente en España, que establece unos estándares de protección muy elevados para los contenidos de cobertura estatal –por más que éstos, como hemos visto, se cumplen de manera muy parcial-, al tiempo que permite la emisión de contenidos nocivos en medios de cobertura exclusivamente local o autonómica. En las Comunidades Autónomas que cuentan con un consejo audiovisual propio y políticas activas relativas a la calidad de los medios y la protección de los menores, la paradoja se manifiesta de manera inversa. En las mismas, mientras que los emisores autonómicos están sujetos a un control diligente por parte de los consejos audiovisuales, los emisores estatales son controlados de una manera mucho más laxa por la SETSI, escapando de los estándares más estrictos y garantistas de aquéllos.

1.7 Conclusiones

La aprobación de la LGCA ha sido una buena noticia para quienes trabajan por la protección de los menores en el entorno audiovisual. En la línea marcada por la regulación europea más reciente, uno de sus principales objetivos es la protección efectiva de los más pequeños frente a aquellos contenidos que puedan resultar lesivos para el desarrollo físico, psíquico, o moral, entre los que se menciona por primera vez de modo expreso la pornografía y la violencia gratuita. Para garantizar el correcto cumplimiento de sus previsiones, la LGCA previó la creación de un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), con amplias competencias de desarrollo legal, vigilancia y sanción.

Debido a la coyuntura política y económica actual, parece más que probable que el CEMA no va a ser constituido próximamente. Por ello, resulta importante y urgente plantearse quién debe asumir las funciones que la LGCA atribuye al CEMA en ausencia del mismo. Si no se ofrece una respuesta clara y decidida a esta cuestión, los menores quedarán en un estado de desprotección en el entorno audiovisual que será difícil subsanar.

En las líneas precedentes hemos mencionado dos organismos públicos que pueden asumir, hasta su efectiva constitución, las funciones del CEMA: la SETSI y la CMT. Sea quien sea el que finalmente sustituya al CEMA en sus funciones, deberá desempeñarlas con una mayor diligencia de la demostrada hasta la fecha por la SETSI. La aprobación de la LGCA supone un salto cualitativo en la protección de los menores, que requiere un compromiso correlativo por parte de la institución pública que se encargue de velar por su cumplimiento.

Dentro de las tareas que exigen una rápida respuesta, revisten particular importancia las siguientes.

- En cuanto al desarrollo de la LGCA, se ha subrayado la importancia de que se lleve a cabo a través de reglamentos, con eficacia externa unánimemente reconocida, y no simplemente a través de instrucciones administrativas que pueda aprobar la SETSI, cuya naturaleza jurídica no parece la más idónea para contener disposiciones de alcance general. Un primer reglamento cuya aprobación resulta prioritaria debería establecer criterios para la clasificación de los contenidos radiotelevisivos, clasificación que constituye la clave del arco del sistema de protección establecido por la LGCA. Según nuestro criterio, este reglamento debería marcar distancias respecto del Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos en Infancia, de forma que quedase claro que se trata de un instrumento de regulación externa, y no de autorregulación, por lo que sus previsiones son de obligado cumplimiento y su violación será debidamente castigada por el poder público. Además, la SETSI debería impulsar el desarrollo de la previsión legal relativa a las herramientas de filtrado de contenidos en el punto de destino, en aras a establecer un sistema común de codificación de las señales.
- Por lo que hace a la inspección y al control, en primer lugar hay que valorar positivamente la intención de contratar un servicio de vigilancia y seguimiento de la difusión de servicios de comunicación audiovisual. Por otro lado, se ha subrayado la conveniencia de que la SETSI instrumente mecanismos de vigilancia periódicos con el fin de comprobar la adecuación de las clasificaciones otorgadas por los proveedores de servicios a los distintos contenidos emitidos. En esta línea, y lindando ya con la competencia sancionadora, sería interesante desarrollar procedimientos mucho más claros que los actuales, fáciles, transparentes, públicos y adecuadamente publicitados de recepción, tramitación y resolución de quejas para que los ciudadanos puedan participar activamente de la tarea de control, mediante la presentación de quejas y denuncias ante las autoridades oportunas.
- Por último, la aplicación de la LGCA enfrenta a la SETSI a su responsabilidad en cuanto a la represión de conductas ilegales, mediante el ejercicio de la competencia sancionadora. En el adecuado ejercicio de esta responsabilidad, con justicia y determinación, se dirime el éxito o el fracaso de la LGCA en cuanto a la protección de menores se refiere. En este sentido, nos parece importante que la SETSI asuma con responsabilidad su competencia sancionadora, evitando tanto el exceso de celo sancionador como una apatía o permisividad irresponsable. Junto con ello, hemos subrayado la conveniencia de dotar de una mayor transparencia y publicidad a los procesos sancionadores, tanto para satisfacer el derecho a la información de los telespectadores en particular y la ciudadanía en general, como para sensibilizar a los emisores acerca de las consecuencias negativas de no cumplir con la legislación.

Bibliografía

Aznar, H.: “Un reto fundamental de la ética comunicativa: la protección y el cuidado de los menores”, La protección del menor (Coord. A. Vallés), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pp. 21-56.

Botella, J.: “La regulación independiente del sector audiovisual español: una reflexión sobre problemas, perspectivas y posibilidades”, Revista catalana de Dret públic, núm. 34, 2007. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2320616> (última visita: 10.10.2011).

Carrillo, M.: Los límites a la libertad de prensa en la Constitución española de 1978, PPU, Barcelona, 1987.

Fernández Martínez, A. y López de Ayala López, M. C.: “Televisión e infancia: cinco años después del código de autorregulación”, Revista Latina de Comunicación Social, núm. 66, La Laguna – Tenerife, 2011. Disponible en: http://www.revistalatinacs.org/11/art/923_Fuenlabrada/02_Ayala.html (última visita: 8.10.2011).

Fernández-Miranda y Campoamor, A.: “Art. 20. Libertad de expresión y derecho de la información”, Comentarios a las leyes políticas (Dir. O. Alzaga), v. II, Edersa, 1984, pp. 489-564.

Ferrajoli, L.: Derechos y garantías: la ley del más débil, Trotta, Madrid, 1999.

Fuente Cobo, C. y Ruiz San Román, J. A.: “Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España”, Revista Latina de Comunicación Social, núm. 66, La Laguna – Tenerife, 2011. Disponible en: http://www.revistalatinacs.org/11/art/928_UCM/07_Ruiz.html (última visita: 10.10.2011).

Guinea Fernández, D. R.: “Conceptos jurídicos indeterminados en la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor”, Libro Homenaje al profesor Manuel Albaladejo, Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2004, pp. 2257-2276.

Llamazares Calzadilla, M. C.: Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho - Civitas, Madrid, 1999.

Martínez Otero, J. M.: “Reflexiones y perplejidades sobre la protección de los menores en el entorno audiovisual”, La ética de la comunicación a comienzos del siglo XXI (Libro de Actas del I Congreso Internacional de Ética de la Comunicación), Edufora, Madrid, 2011, pp. 243-253.

Monoley, Patricia, “V-Chip and TV Ratings: Monitoring Children’s Access to TV Programming”, CRS Report for Congress, Washington, 2005. Disponible en: <http://lieberman.senate.gov/assets/pdf/crs/vchipchildren.pdf> (última visita: 25.09.2011).

Moreno Rebato, M.: “Circulares, Instrucciones y Órdenes de Servicio: naturaleza y régimen jurídico”, Revista de Administración Pública, núm. 147, 1998, pp. 159-200.

Rallo Lombarte, A.: Pluralismo informativo y constitución, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

Ruiz San Román, J. A. y Salguero Montero, M.: "Tres años de Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia en España (2004-2007)", Sphera publica: revista de ciencias sociales y de la comunicación, núm. 8, 2008, pp. 65-81.

Sartori, G.: Homo videns, Taurus, Madrid, 2003.

Tornos Mas, J.: Las autoridades de regulación de lo audiovisual, Consell de l'Audiovisual de Catalunya - Marcial Pons, Barcelona - Madrid, 1999.

Vallés Copeiro del Villar, A.: Desafíos éticos de las nuevas tecnologías, Veracidad y Objetividad. Desafíos éticos de la sociedad de la información, Fundación COSO, Valencia, 2003, pp. 43-56.

Vulneraciones a la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual en materia de protección de menores, Observatorio de Contenidos Televisivos Audiovisuales, Pamplona - Madrid, diciembre de 2010.



**HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN Y CONTROL EN MANOS
DE PADRES, EDUCADORES Y CIUDADANOS EN GENERAL EN
EL ÁMBITO DE LA TELEVISIÓN DIGITAL**

*Eladio Gutiérrez Montes
Consultor. ExPresidente de Impulsa TDT*

2

2.1 Introducción

La protección del menor ha sido objeto de estudio y preocupación de diferentes entidades internacionales, nacionales y autonómicas. Podemos ver cómo la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁵ refrendó la Convención sobre los Derechos del Niño, que se desarrolló el 20 de noviembre de 1989. Desde ese primer referente internacional cabe observar, hasta llegar a nuestros días, múltiples normas, resoluciones, proposiciones, recomendaciones dirigidas a mejorar la protección del menor en el ámbito genérico del audiovisual.

Conviene aproximarse al tema desde dos perspectivas no excluyentes, sino claramente complementarias aunque a veces el énfasis se ponga en cada uno de los extremos. Algunos sostienen la necesidad de que el control radique en instrumentos legales, técnicos, que penalicen o limiten la difusión de emisiones de contenidos no adecuados para la infancia. Otros sostienen que el mejor control es el que deben ejercer los padres, tutores, etc. al impedir el acceso a estos contenidos inadecuados. A ello se une la alfabetización mediática como nuevo horizonte regulatorio emanado de las Directivas europeas y que ha sido traspuesto a la regulación española en la Ley General de la Comunicación Audiovisual⁴⁶.

Es evidente que ambos caminos no son contradictorios. Se debe avanzar en ambas direcciones sin olvidar la capacidad que pueda provenir de la autorregulación de los Medios que en España tuvo su plasmación efectiva con la firma, el 9 de diciembre de 2004 por Radiotelevisión Española, Antena3 Televisión, S.A., Gestevisión Telecinco, S.A. y Sogecable, S.A., del Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, con el fin de proteger a los menores de ciertos contenidos que pudieran perjudicarles. Con posterioridad, el 12 de junio de 2006 se adhirieron a dicho Código las entidades públicas agrupadas en la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicos) así como las empresas privadas La Sexta, Veo TV y Net TV⁴⁷.

2.2 Bases legislativas para la regulación de contenidos

Un somero repaso a las normas legislativas que nos pueden enmarcar este trabajo nos haría comenzar por la Directiva 2010/13/UE, publicada el 15 de abril, que constituye el último documento de la UE. En el ámbito español, la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual es la referencia básica sobre la cual debemos orientar este informe. Cabe recordar que esta Ley transpone la Directiva 2007/65/CE aunque no podemos olvidar que la directiva 2010, publicada 15 días después de la LGCA, viene a modificar el texto de 2007, por lo que se debe considerar la nueva Directiva europea con toda atención como el referente europeo de aplicación en la actualidad.

⁴⁵ Adoptada por España. Ver BOE núm. 313/31.12.1990. pp7261-7268

⁴⁶ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual

⁴⁷ Ver <http://www.tvinfancia.es/Textos/AmpliacionAcuerdo/AdendaAcuerdo.htm>

Si bien a lo largo de este trabajo, hay otros capítulos en los que se profundiza mucho más en la situación regulatoria, para mejor comprensión de este capítulo se analizarán determinados preceptos legales para poder vincularlos con las normas técnicas y las herramientas desarrolladas para el control e identificación de los contenidos audiovisuales.

Un primer punto de reflexión nos lleva al Art 6.2 de la Ley 7/2010 que señala en el apartado 2. *“Todos tienen el derecho a conocer la programación televisiva con una antelación suficiente, que en ningún caso será inferior a 3 días. En el caso de la programación televisiva, además la programación se dará a conocer mediante una guía electrónica de programas...”*⁴⁸.

Si bien la redacción no es clara y precisa, podemos deducir que el ánimo del legislador lleva a exigir que la programación se muestre en las Guías Electrónicas correspondientes. Pero llegado a este punto la pregunta pertinente es qué se considera Guía Electrónica de Programación o EPG si consideramos las siglas de su denominación en inglés. Y nos encontramos con que este concepto no está explícitamente definido en ninguna norma legal que sea de aplicación al conjunto de los radiodifusores.

En la regulación general de Telecomunicaciones, en concreto en la Ley General de Telecomunicaciones, Ley 32/2003, de 3 de noviembre, vemos una leve referencia a las guías electrónicas de programas, al definir los “recursos asociados” como *“aquellos sistemas, dispositivos u otros recursos asociados con una red de comunicaciones electrónicas o con un servicio de comunicaciones electrónicas que permitan o apoyen la prestación de servicios a través de dicha red o servicio; incluyen los sistemas de acceso condicional y las guías electrónicas de programas”*. En la disposición adicional séptima se señala: *“En la medida que sea necesario para garantizar el acceso de los usuarios finales a determinados servicios digitales de radiodifusión y televisión, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá imponer, en la forma y para los servicios que se determine reglamentariamente por el Gobierno, obligaciones a los operadores que dispongan de interfaces de programa de aplicaciones (API) y guías electrónicas de programación (EPG) para que faciliten el acceso a estos recursos en condiciones razonables, justas y no discriminatorias.”*

Este segundo párrafo más parece orientado, al vincular su cumplimiento a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a impedir la existencia de EPG's cerradas, dificultando la posibilidad de mercados abiertos y en competencia.

Pero no podemos olvidar que dicha Ley excluye la regulación de los contenidos de carácter audiovisual transmitidos a través de las redes de radiodifusión (terrestre, satélite y cable), así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual a que se refiere el artículo 149.1.27.a de la Constitución.

Además, se exceptúa del ámbito de esta ley la regulación de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas, regulados en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información.

⁴⁸ La redacción es muy farragosa y confusa. Incluye la obligación de disponer de la información sobre la programación en una página Web accesible y actualizable ante cualquier cambio de programación

Por tanto, desde la regulación de Telecomunicaciones no hay competencia sobre los contenidos audiovisuales tanto transmitidos por los servicios convencionales de difusión: redes terrestres (radio y televisión), satélite y cable como tampoco es competente en materia de contenidos distribuidos genéricamente por la Red (Internet).

Pero si nos fijamos en la regulación del sector audiovisual, en el lado de los contenidos, las referencias a las Guías de Electrónicas de Programas no pasan de eso, de meras referencias. Así la Ley 7/2010 ordena “*además la programación se dará a conocer mediante una guía electrónica de programas...*”, sin que se sepa con claridad qué se entiende por guía electrónica de programas. Podría esperarse que la definición hubiera sido incluida en los llamados servicios conexos como lo hacía el texto del borrador de Ley General Audiovisual de 2005, donde se definía explícitamente este servicio al describirla como un servicio conexo:

Servicios conexos de radio y televisión, la puesta a disposición del público de los contenidos de los siguientes servicios:

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.

Pero lamentablemente no ha sido así y, desde el punto de vista regulatorio, no podemos precisar qué son exactamente y qué deben contener las Guías Electrónicas de Programas.

2.3 Actividades regulatorias no legislativas

Frente a esas carencias regulatorias formales podemos contraponer los trabajos realizados en el seno de Foro Técnico de la Televisión Digital⁴⁹ surgido de la Comisión para el Seguimiento de la Transición a la Televisión Digital Terrestre creada el 22 de febrero de 2005 por la SETSI.

Estos trabajos han trasladado al conocimiento del sector propuestas para la aplicación práctica de normas europeas fundamentalmente de DVB (Digital Video Broadcasting⁵⁰, de la ETSI (European Telecommunications Standards Institute)⁵¹, de la EBU (Unión Europea de Radiodifusión)⁵² y de otras entidades. Ahora bien, no podemos olvidar que, como reza en las portadas de cada uno de ellos, “*Este documento ha sido elaborado y aprobado por consenso por el Grupo de Trabajo X del Foro Técnico de la Televisión Digital y **no constituye un documento oficial** del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio*”.

⁴⁹ Ver <http://www.televisiondigital.es/Terrestre/ForoTecnico/Paginas/ForoTecnico.aspx>

⁵⁰ Ver <http://www.dvb.org/>

⁵¹ Ver <http://www.etsi.org/WebSite/homepage.aspx>

⁵² Ver <http://www.ebu.ch/>

Así pues disponemos en España de una pléyade de excelentes documentos emanados del trabajo de unos grupos multidisciplinarios, que de modo esforzado y altruista, han venido trabajando desde el principio de la década, pero que no han gozado del reconocimiento legal que respalde su aplicación.

Los trabajos del Foro Técnico, que por cierto se ha reactivado recientemente con motivo de la introducción de la Alta Definición y de la Televisión Híbrida para solventar las contradicciones sobre MHP⁵³, se dividieron en 7 Grupos de Trabajo, a saber:

- Grupo de trabajo sobre la recepción de la TV digital terrestre.
- Grupo de trabajo sobre la cobertura de la TV digital terrestre y el apagado analógico.
- Grupo de trabajo sobre la oferta de contenidos.
- Grupo de trabajo sobre el Plan de Comunicación.
- Grupo de trabajo sobre accesibilidad en TV digital para personas con discapacidad.
- Grupo de trabajo sobre Servicios de la Sociedad de la Información de interés público.
- Grupo de trabajo sobre MHP y otros aspectos técnicos y de servicios.

Aunque la justificación para la creación del Foro era el Tránsito a la Televisión Digital Terrestre, tanto por los participantes como por la voluntad de los responsables de los grupos, estos Grupos se abrieron a otras tecnologías o plataformas mas allá de la TDT, como el cable, el satélite, las redes IP, etc. Por tanto conviene destacar que en los documentos producidos por el Foro Técnico de la Televisión Digital se analiza la realidad compleja de este medio de comunicación sin excluir ninguna plataforma de difusión.

El grupo 3, sobre oferta de contenidos recibió el mandato de analizar, entre otros temas las facilidades de navegación y Guía electrónica de programación.

En su documento de 1 de julio de 2005, comienza con la siguiente nota preliminar: “*El término ‘Guía Electrónica de Programación’ es un genérico que alberga diferentes conceptos y funciones desde el aspecto del servicio, hasta el tipo de acceso a la información a través de mando a distancia según prestaciones del terminal digital pasando por el repositorio de información o base de datos desde la cual se alimentan las diferentes aplicaciones.*”

El objetivo es proponer un sistema de mínimos común a toda la televisión digital para asegurar la coherencia en el servicio al usuario entre diferentes demarcaciones, tecnologías y servicios de programación”.

Así pues nos encontramos con un concepto indeterminado que, para ser aplicable jurídicamente exige una regulación explícita en la que se defina con precisión qué se entiende y qué alcance puede tener una Guía Electrónica de Programación.

⁵³ En 2002 se había firmado un acuerdo por el cual, el Multimedia Home Platform sería el estándar para desarrollar los Servicios Interactivos en la Televisión Digital Terrestre en España

El trabajo del Grupo 3 del Foro establece una clasificación en diferentes tipos de instrumentos de información (en concreto se refiere al genérico “guías electrónicas de navegación”) con el objetivo confesado de llegar a definir un sistema integral por el que todo evento de emisión quede unívocamente identificado, sea programa o espacio publicitario. Y todo ello porque las normas DVB (Digital Video Broadcasting) son muy amplias dejando a cada país, a cada radiodifusor, la capacidad de implementar más o menos descriptores de entre los muchos que define. El trabajo del Grupo 3 distingue entre: guía de recepción, guía de canal y guía de distribución. Identifica 13 descriptores y les atribuye valores entre obligatorios y opcionales para cada uno de los tipos de instrumentos de navegación.

La Guía de Recepción es un identificador de canal con una presentación mínima de número y nombre del canal. Se muestra automáticamente al sintonizar un canal. Este es un servicio que debe ser obligatorio y fundamental.

La Guía de Canal es lo que determina el identificativo de servicio ilustrando los contenidos de la programación y opciones del usuario dentro de los diferentes niveles de prestaciones. Se accede al presionar una tecla del mando a distancia y debe mostrar una detallada información sobre programa en emisión, duración del evento, características fundamentales de su tipo de emisión (versiones, subtítulos, audios, clasificación por edades...), su navegación está limitada a dos servicios fundamentales: Primero, información del evento de emisión; segundo, siguiente programa en emisión. Este es un servicio que debe ser obligatorio y fundamental.

Guía de distribución es un servicio de información de toda la oferta de programación accesible a un usuario a través de una plataforma de recepción multicanal, incluyendo la oferta en un periodo más extenso que el mismo día de emisión (lo frecuente es de 3 a 7 días). Este servicio no debe ser obligatorio ya que constituye una prestación de información añadida, no es un mínimo imprescindible en el buen funcionamiento del sistema.

En síntesis, la pretensión del trabajo venía a exponer cómo se puede catalogar la información que puede ser objeto de su difusión en las señales de televisión digital, jerarquizando su obligación e importancia y, por ello, proponiendo la consideración de obligatorio, opcional, etc. De algún modo era una propuesta de adecuación al escenario español de las especificaciones del DVB que, como queda dicho son muy amplias y, a veces difíciles de interpretar.

Pero tampoco la claridad nos acompaña en España dado que, hasta el momento, no se han definido de modo inequívoco los parámetros que deben enviar los radiodifusores correspondientes a una guía electrónica de programas y no se han regulado las características técnicas de los receptores, mandos a distancia, etc., que se pueden comercializar en España.

Ciertamente la LGCA atribuye al CEMA (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales) entre otras funciones la de *velar por el cumplimiento de todas las disposiciones de esta Ley y ejercer las facultades en ella previstas para garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en la misma*. Por tanto, para algunos, cabría pensar que cuando se constituya el CEMA, postergado desde la aprobación de la LGCA el pasado año, podremos saber con precisión qué informaciones, qué descriptores, con qué extensión se deben componer las guías electrónicas de programación, pero cabe recordar ante el retraso y el rechazo de algunos partidos políticos a la creación de este Consejo, que la disposición transitoria séptima la LGCA indica explícitamente *“Hasta la efectiva constitución del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales sus funciones serán ejercidas por el órgano administrativo competente.”* Y ese órgano sería la SETSI.

Pero si profundizamos en lo que nos señala el trabajo del Foro de la Televisión Digital, el descriptor del control paterno tiene la misión de mostrar la clasificación por edades y por tipo de contenidos. Ahora bien, podemos observar cómo la Ley General de la Comunicación Audiovisual propone la clasificación por edades de conformidad con el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos y de Infancia, que es diferente a la que el Instituto de la Cinematografía y las Ciencias Audiovisuales había publicado el 16 de febrero de 2010⁵⁴, es decir 45 días antes de la aprobación de la Ley, que se produjo el 1 de abril del mismo año. Por ello, el loable propósito enunciado por la norma del ICAA, de que la calificación por grupos de edad recibida por una película, la debería acompañar en su periplo por las salas de exhibición, por su comercialización en DVD, por su emisión en televisión y por la red, no tiene consistencia. Hay un evidente desajuste entre una y otra regulación y no parece lógico dado que la calificación de una película debía ser única para cualquier medio de difusión/exhibición/distribución en España.

Cabe pensar que la Comisión de Autorregulación debería reconsiderar su calificación y adecuarla a la norma del ICAA, o por el contrario que el ICAA es el que debe cambiar su norma, pero ha pasado más de un año y nada ha cambiado hasta la fecha de redacción de este informe.

Volviendo a los trabajos del Foro conviene ahora poner el foco en los realizados por el Grupo 7 que se ocupó, entre otras variadas actividades, de estudiar las especificaciones mínimas que deben cumplir los receptores de televisión digital terrestre que se puedan comercializar en el mercado español. Para ello dividieron la tarea en varios subgrupos:

Subgrupo 1: Especificación básica de receptores de televisión digital terrestre.

Subgrupo 2: Especificación de receptores de televisión digital para alta definición.

Subgrupo 3: Especificación de receptores de televisión digital para acceso condicional.

Subgrupo 4: Especificación de receptores de televisión digital para aplicaciones interactivas.

Dentro de las especificaciones básicas de los receptores de TDT, versión 1.0.0 de junio de 2009, cabe destacar que al referirse a las denominadas Informaciones de Servicio (SI/PSI) el receptor de venta en España debe contar con las facilidades de software y hardware que, de conformidad con la norma de DVB EN 300 468 y la transposición a la ETSI TR 102 211, los receptores han de saber interpretar y poder mostrar un conjunto de tablas como las: NIT, CAT, PAT, PMT, SDT, EIT, TDT, TOT.

En el caso concreto de las EITs (*Event Information Table*), existen dos tipos: de un lado las llamadas *Event Information Table, present and following* y las *Event Information Table Schedule*.

Las primeras se refieren a las informaciones que pudieran integrarse en las Guías de canal, mientras que las segundas se englobarían en las Guías de Distribución, según la taxonomía utilizada en el Grupo 3 de Contenidos del Foro.

⁵⁴ BOE del 19 de febrero de 2010 (Véase: <http://www.mcu.es/cine/index.html>)

El grupo 7, en su propósito de determinar con precisión las características de los receptores de TV digital que se pudieran vender en España, determinó que hay exigencias obligatorias, opcionales, etc. que responden a la siguiente tabla:

Significado	La especificación aplica sobre	
	Radiodifusor	Receptor
Obligatoriedad de radiodifusión (Mandatory) - debe estar presente en todas las emisiones.	M	
Obligatoriedad de interpretación (mandatory) - se requiere que los receptores entiendan y actúen sobre este ítem.		m
Condional para radiodifusión – debe estar presente si se cumple cierto criterio (por ejemplo, se requiere cierta señalización para servicios controlados de Acceso Condicional).	C	
Recomendado para radiodifusión – la inclusión de este ítem mejora la radiodifusión a los receptores y les permite proveer mejores facilidades a los usuarios. Es preferible que los radiodifusores lo incluyan. De todos modos, los receptores deben funcionar correctamente sin esta información.	R	
Opcional para radiodifusión – Este ítem se permite en las radiodifusiones y tiene un significado definido. De todos modos, los receptores deben funcionar correctamente sin esta información.	O	
Indefinido para radiodifusión (Undefined) – este ítem se permite en las radiodifusiones pero no tiene un uso definido dentro de esta especificación. Los receptores deberían ignorar esta información a menos que estén diseñados con información de otras especificaciones que definan su uso.	U	
Prohibido para radiodifusión (Forbidden) – este ítem no está permitido en las radiodifusiones por que este puede causar confusión a los receptores que sigan esta especificación.	F	

Con el esquema anterior podemos observar la propuesta formulada por el Grupo 7 sobre las EIT's

Descriptor	Status			
	Present/following		Schedule	
	Act	Oth	Act	oth
Short event descriptor	Mm	Mm	Mm	Mm
Extended event descriptor	C	C	O	O
Component_descriptor	M	M	O	O
Content descriptor	R	R	O	O
Parental rating_descriptor	Mm	Mm	O	O

La recomendación del Grupo de trabajo sostiene que la información denominada “*present and following*” debe ser obligatorio enviarla y mostrarla, en coherencia con la norma DVB. Es decir que los radiodifusores deben rellenar estos campos de información y que los equipos comercializados en España deben poder presentar la información del evento que se está emitiendo en un tiempo determinado y el siguiente. Respecto al denominado “*Schedule*”, la recomendación es opcional, por tanto los equipos vendidos en España pueden o no mostrar la información amplia que alimenta de modo extenso (del orden de 3 días) a las guías de programación o navegación.

Pero no se puede olvidar que esto es una recomendación y como tal no obliga a que los equipos comercializados en España puedan mostrar estas informaciones, aunque podemos estimar que los equipos de las marcas mas importantes del mercado, cumplen sobradamente con estas recomendaciones. Por otro lado podemos reiterar que no existe ninguna norma legal que exija a los operadores de televisión que rellenen los correspondientes campos de los descriptores para que esos receptores muestren esa información. Eso al menos se puede constatar en cualquier momento frente a las pantallas de los televisores españoles, con algunas de las cadenas nacionales.

Un segundo punto a considerar nos sitúa frente al Art.7.2 de la LGCA que referido a los derechos del menor, indica:

Está prohibida la emisión en abierto de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. El acceso condicional debe posibilitar el control parental.

Aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores solo podrán emitirse entre las 22 y las 6 horas, debiendo ir siempre precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente. El indicador visual habrá de mantenerse a lo largo de todo el programa en el que se incluyan dichos contenidos.

Todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva, incluidos los de a petición, utilizarán, para la clasificación por edades de sus contenidos, una codificación digital que permita el ejercicio del control parental. El sistema de codificación deberá estar homologado por la Autoridad Audiovisual.

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones define en su Anexo II, Definiciones, Sistema de Acceso Condicional como:

“toda medida técnica o mecanismo técnico que condicione el acceso en forma inteligible a un servicio protegido de radiodifusión sonora o televisiva al pago de una cuota u otra forma de autorización individual previa”.

La definición recogida en la LGTel es perfectamente aplicable en el entorno heredado del mundo de la difusión convencional, como es el caso de la televisión digital: se refiere a un mecanismo de protección del servicio para entregar contenido televisivo de pago a un receptor.

Es pues evidente que el concepto acceso condicional, según nuestra legislación de Telecomunicaciones, se refiere al acceso a contenidos de pago pero nada tiene que ver con el control parental. Por ello no se entiende la redacción de la LGCA en el párrafo antes reproducido ya que nada tiene que ver el control paterno con las emisiones de pago.

El control parental o control paterno en los aparatos electrodomésticos, normalmente en aquellos destinados a la reproducción o recepción de imágenes e información, consiste en impedir, o limitar el acceso al manejo de los mismos, o a su contenido a menores de edad. Esto se realiza mediante una serie de sistemas de bloqueo, normalmente protegidos mediante claves, bien alfanuméricas, bien mediante una combinación de teclas, que realizan los responsables legales del menor, normalmente sus padres, o los adultos responsables del uso de la correspondiente máquina.

Esta definición extraída de Wikipedia ilustra perfectamente de qué se habla cuando nos referimos al control paterno.

Debe quedar claro que cuando hablamos de acceso condicional no nos referimos a la capacidad de establecer control sobre las emisiones sino, más bien, a la capacidad que tiene un espectador, atendiendo a sus particulares criterios, de bloquear el acceso a determinados contenidos. Una plataforma de pago, por tanto sometida al correspondiente acceso condicional, puede emitir contenidos de diferentes tipos y, sobre ellos, se puede establecer control parental. De igual forma en el escenario de emisiones en abierto, es posible técnicamente, introducir el control parental.

Para poder aplicar el control parental debemos comenzar por saber que en las emisiones radiodifundidas digitales se pueden incluir datos sobre la idoneidad de eventos de programación para ser vistos por los espectadores de determinadas edades. Es lo que se conoce como “*parental rating descriptor*”, según la norma del DVB EN 300 468 permitiendo una calificación por edades que, para la publicación del Grupo de trabajo 7 referida a los receptores básicos, podía responder a la siguiente tabla en la que se incluyen los códigos hexadecimales que deberían emitir los radiodifusores:

Control Parental	Parental Rating Descriptor
No recomendada para menores de siete años	0x04
No recomendada para menores de trece años	0x0A
No recomendada para menores de dieciocho años	0x0F
Programa X	0x1F
Especialmente recomendada para la infancia	0x1E
Para todos los públicos	0x1D
Sin clasificar	0x00

Esta calificación no concuerda con la aprobada por el ICAA, que califica las películas en:

Especialmente recomendada para la infancia
Apta para todos los públicos
No recomendada para menores de siete años
No recomendada para menores de doce años
No recomendada para menores de dieciséis años
No recomendada para menores de dieciocho años
Película X

Los equipos receptores que se vendan en el mercado español deben poder insertar una funcionalidad, opcional para los usuarios, en la que se muestren las advertencias visuales correspondientes a las recomendaciones referidas a las edades de los espectadores. Ello, supuesto un acuerdo sobre los pictogramas a difundir, sería la traslación a nuestros días de los celebres rombos que advertían de la calificación de las películas en las primeras décadas de la televisión en España.

De modo muy interesante, la especificación del receptor español, elaborada por el Grupo 7, señala que, además de los descriptores de control parental antes propuestos, los descriptores de eventos de las EPG’s, deben proporcionar una información completa y de buena calidad para ayudar a los padres a decidir sobre la conveniencia o no de determinados contenidos. Los criterios y la calidad de las informaciones incluidas en las EPG’s, deberían ser homogéneas para todos los radiodifusores y propuestos por las autoridades regulatorias.

Cabe destacar que en la norma de origen europeo (DVB) el "descriptor de clasificación parental" permite definir la edad mínima por bloque para cada país de modo independiente del receptor así que la solución propuesta responde de modo global a cualquier regulación de los países que han escogido DVB. En la norma americana, la regulación de los receptores exige la inclusión de un determinado chip, el denominado V-Chip de ATSC que se ocupa de bloquear el paso a determinados contenidos que se identifican en origen, lo que define un escenario regulatorio único ya que los criterios de calificación de EE.UU. pueden ser diferentes de los de Corea del Sur en donde también han escogido el estándar ATSC.

La norma DVB añade a la descripción de campos de control parental, la definición de cómo se puede implementar el bloqueo del control parental en lo que denomina "*Parental Control Blocking Access*" y cómo se puede bloquear el acceso a determinados canales en las siguientes condiciones:

- se puede seleccionar uno o varios canales y toda su programación quedaría bloqueada.
- un número indeterminado de eventos (programas) según su nombre o bien según el horario, pueden ser bloqueados.

La norma no define cuál puede ser la tecnología usada para el bloqueo pero apunta como posible el uso de una simple clave numérica que el padre de familia puede introducir en cualquier de los dos supuestos anteriores.

2.4 Conclusiones

La legislación española referida al sector audiovisual, en concreto la LGCA, está pendiente del desarrollo reglamentario que permita ordenar la emisión de descriptores identificativos de los diferentes contenidos. Ello es preciso para poder disponer de Guías Electrónicas de Programación útiles. Así mismo es fundamental para poder establecer controles técnicos sobre dichos contenidos.

La obligación de comercializar equipos que respondan a las normas particulares de España, lógicamente, debe ser posterior a la elevación a documentos con valor normativo, de los producidos por el Foro de la Televisión Digital y que, por ahora, solo tienen carácter de recomendación.

Referencias

AENOR Norma UNE 133300:2005 “Navegación y acceso. Información de los contenidos en las emisiones de Televisión Digital Terrestre (TDT)”

ETSI EN 300 468 "Specification for Service Information Systems Digital Video Broadcasting (DVB).

ETSI TR 101 211 "Guidelines for the implementation and use of the Information Service".

FUENTE COBO, CARMEN (2010) “Las EPG como herramientas de información y control”. Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación, núm. 84.

GARCIA CASTILLEJO, A y MORALES FERNÁNDEZ, A.M. (2010). *La regulación de los contenidos televisivos y la infancia en España (2004-2010)* Disponible en <http://www.gabinetecomunicacionyeducacion.com>

MUÑOZ, JUAN JOSÉ (2011) “La normativa del ICAA para la calificación de películas”. Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación, núm 88.



LA CALIFICACIÓN Y ETIQUETADO DE LOS CONTENIDOS AUDIOVISUALES

*Juan José Muñoz García
Universidad CEU San Pablo*

3

La mayor parte de las políticas de protección de la infancia en el entorno audiovisual están basadas en medidas de carácter restrictivo sobre la accesibilidad de determinados contenidos perjudiciales para públicos infantiles. En España, el nuevo marco regulatorio creado por la Ley General de Comunicación Audiovisual suscita importantes interrogantes acerca de los criterios que deben seguirse para dicha calificación, a quién corresponde, cómo y en qué fase del proceso se procede a calificar los contenidos, etc.

La calificación de contenidos se convierte, de esta manera, en piedra angular del sistema de protección. En este área del proyecto se revisará la situación actual en España, se analizarán los procedimientos y criterios seguidos tanto por el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (ICAA), del Ministerio de Cultura, para los contenidos cinematográficos, como por los operadores/editores de servicios audiovisuales para el resto de contenidos (criterios que se exponen en el Anexo del Código de Autorregulación para contenidos televisivos e infancia). Se identificarán también las mejores prácticas seguidas en otros países. Y se formularán recomendaciones relativas a los aspectos que convendría mejorar en el actual sistema seguido en España y el posible recorrido para modelos alternativos.

3.1 La calificación de contenidos audiovisuales en la normativa española.

Si la calificación de contenidos es la piedra angular del sistema de protección de los menores en el ámbito de la televisión, un sistema eficaz en este sentido debe incluir unos criterios claros y públicos de calificación, así como un sistema de calificadores eficaz y transparente e información relevante al usuario. Algo habitual en nuestro entorno europeo.

En el caso de España, antes de la entrada en vigor de la Ley General de Comunicación Audiovisual, el ICAA (Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales, dependiente del Ministerio del Cultura) asumía la función de calificar las películas que se estrenan en la gran pantalla. Toda película, antes de ser estrenada en salas, debe obtener el registro y la calificación de dicho organismo del Ministerio de Cultura.

Además, la calificación por grupos de edad recibida acompañaba a la película a través de todo su periplo de explotación: primero en las salas de cine, más tarde en DVD y en su posible difusión televisiva o en su distribución a través de Internet. Los criterios del ICAA también sirven para que los operadores/editores de TV califiquen el resto de contenidos audiovisuales. Examinemos ese periplo.

3.1.1 La calificación de películas para su exhibición en salas de cine

Como se acaba de exponer, la primera función del ICAA consiste en elaborar unos criterios para poder calificar por grupos de edad las películas antes de su exhibición. Con ello se busca que los espectadores, y en particular todos aquellos que tienen responsabilidades educativas, formativas o de tutela sobre los menores de edad, puedan tener conocimiento de lo que representa una determinada calificación atribuida a una película y puedan así disponer de una información de calidad que les permita actuar de la manera responsable que estimen más oportuna respecto de los menores a su cargo.

Por otro lado, tales criterios del ICAA proporcionan a los distribuidores y exhibidores cinematográficos un mayor grado de certeza en cuanto a la calificación que finalmente otorgará el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales a su película, permitiendo que efectúen sus propuestas de calificación de una manera más ajustada a la que previsiblemente obtendrá su obra. Sabiendo que si en un mes⁵⁵ no reciben respuesta del ICAA se considera válida la valoración propuesta por los mismos distribuidores.

El proceso de redacción de los criterios de calificación para cada franja de edad se ha desarrollado, según afirma el propio ICAA, en el marco de diversas consultas con expertos en el ámbito educativo, en el ámbito de la defensa de los consumidores y usuarios, en materia de igualdad y política social, así como con asociaciones y entidades representativas de madres y padres de alumnos. Así mismo, se ha procedido a examinar cuál es la práctica que se sigue a estos efectos en otros países de nuestro entorno, así como el funcionamiento de la calificación por edades en otros contextos que presentan una relativa similitud con el sector audiovisual, como es el caso de los videojuegos.

También se advierte, por parte del ICAA, que tales criterios de calificación no constituyen una lista cerrada o de carácter automático, sino una descripción de los posibles contenidos audiovisuales, cuyo análisis e interpretación se deberá realizar valorando en su conjunto la obra audiovisual sometida a calificación, y que conducirá a la aplicación de una u otra categoría de edad.

Por otra parte, el organismo calificador del Ministerio de Cultura pretende con estas normas introducir elementos claros de transparencia y objetividad en el procedimiento calificador. El contenido de la Resolución de 16 de febrero de 2010, del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, que establece los criterios para la calificación por grupos de edad de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales, así como pictogramas informativos, ha sido objeto de amplias consultas durante varios meses con asociaciones de madres y padres de diversa orientación ideológica, con asociaciones juveniles así como con los diversos organismos públicos con competencias en consumo, igualdad, educación y políticas sociales. En todo caso, la calificación por edades seguirá siendo en España una simple recomendación formulada a padres y educadores, salvo en el caso de las películas X, la única con consecuencias imperativas.

⁵⁵ En otros países de la Unión Europea, como Holanda, gracias a un catálogo informatizado, las calificaciones se reciben en un plazo de tiempo muy breve.

Para aplicar dicha normativa se constituye una Comisión de Calificación de películas, con un mandato de dos años, integrada por cinco hombres y cinco mujeres, la mitad de ellos son padres y madres de familia.

Pero el sistema español que regula estas cuestiones no se encuentra, precisamente, a la vanguardia de sus homólogos de la Unión Europea. Sobre todo en lo referente a la claridad de los criterios de calificación, a la transparencia y rapidez en el proceso de evaluación por parte del organismo calificador de contenidos y a la comunicación fluida y eficaz entre dicho organismo, las distribuidoras cinematográficas, los operadores de tv y el público. Tales limitaciones, que provienen de años atrás, tampoco se han resuelto con la normativa presentada por el ICAA en la Resolución de 16 de febrero de 2010. Con esta resolución se pretendía ofrecer, por parte de las autoridades competentes, un servicio riguroso y transparente a los espectadores. Dando publicidad a los criterios de calificación por edades de las obras audiovisuales⁵⁶ se cumplía lo previsto por el Real Decreto 2062/2008, de 12 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

Lo llamativo de todo esto es que no hay apenas ninguna novedad respecto a la normativa del ICAA anterior a 2010, que ya era pública desde hace años, pues sus criterios de calificación por edades se exponen en el Anexo del Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia suscrito en 2004.

3.1.2 La aplicación de los criterios del ICAA por parte de los operadores de TV

Los criterios del ICAA, como se acaba de indicar, además de servir como principios orientativos para la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas, y de permitir la orientación de padres, educadores y otros responsables de menores de edad, también sirven para que los operadores/editores de TV califiquen el resto de contenidos audiovisuales. El instrumento central del sistema de calificación de contenidos en televisión es el Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia. Ese código parte de la consideración básica de que la clasificación del contenido audiovisual desempeña un papel relevante en la protección televisiva de los menores. No debe olvidarse que estos acceden, cada vez más, a idénticos o similares contenidos a través de diversos medios audiovisuales, tales como cine, vídeo, videojuegos e Internet. Por ello, es deseable que los sistemas de clasificación de contenidos por edades sean más homogéneos y coherentes entre sí. Los criterios de clasificación que se recogen en el Anexo a este código de 2004, repetimos, se establecieron con la referencia de las calificaciones por edades otorgadas por el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (ICAA) a las películas cinematográficas.

Las televisiones que firmaron el Código de Autorregulación dejaron expresa constancia de su intención de mostrar una especial sensibilidad hacia los menores a la hora de elaborar la programación televisiva.

⁵⁶ Salvo en el caso de obras audiovisuales que, de acuerdo con su normativa específica, sean objeto de autorregulación.

3.2 Conflictos y deficiencias en la aplicación de la normativa

3.2.1 Películas estrenadas en salas

En el caso del cine, esto ha dado lugar, como muestran algunas investigaciones académicas recientes⁵⁷, a frecuentes incumplimientos o a una deficiente aplicación de los criterios de la calificación por edades de las películas presentadas al ICAA en España durante los últimos años. Un atento examen de la base de datos del Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (<http://www.mcu.es/bbddpeliculas/buscarPeliculas.do>), en la que se refleja la calificación de las películas registradas cada año, permite contrastar esa evaluación con las normas dictadas por el propio Instituto (respecto a comportamientos sociales, violencia, temática conflictiva y sexo). Un contraste que se hace más llamativo al comparar la calificación otorgada por organismos similares de otros países y reflejada en la web www.imdb.com.

De acuerdo con los datos disponibles, de las películas que no se ajustan a los criterios de valoración, casi la mitad son de producción española, un dato significativo si se tiene en cuenta que el número de estrenos anuales de cintas foráneas triplica al de producciones nacionales. Otro dato interesante muestra que la calificación en algunos casos difiere esencialmente de la ofrecida por otros países, incluso por algunos que suelen aplicar la normativa de modo poco restrictivo en algunas categorías (como mayores de 16 ó 18 años), como es el caso de Alemania⁵⁸.

⁵⁷ Más información sobre este particular en Muñoz, J.J. (2009) “Estudio sobre el cumplimiento de la normativa del ICAA para la calificación de las películas presentadas en el período 2005-2007”. *Doxa Comunicación*, n.9. Noviembre, pp.99-124

⁵⁸ Un informe de la Comisión Europea de mayo de 2003 (Olsberg-SPI, 2003: 83) demuestra, sin embargo, que Francia es uno de los países más liberales (junto con Italia) en la aplicación de los criterios de clasificación por edades y sin embargo, Inglaterra e Irlanda los más estrictos. España está en el sexto lugar por la cola, por delante de Bélgica, Luxemburgo y Grecia. El presidente de la Comisión francesa de calificación de películas se justifica diciendo que en otros países como España la calificación no es vinculante pero en Francia está prohibido (bajo penalización para el cine que lo admita) que vea un filme un menor de la edad establecida en la calificación (Delon, 2003: 5).

En cuanto a los contenidos que han sido motivo de incumplimiento o deficiente aplicación de la normativa, destacan los siguientes:

- **Comportamientos sociales:** la venta y el consumo de sustancias (tabaco, alcohol, drogas) que puedan ser perjudiciales para la salud, sobre todo a menores de 18 años. Jóvenes protagonistas que eluden sus responsabilidades o muestran un comportamiento incívico que puede provocar la imitación en adolescentes. Presentar de modo cómico, complaciente y pesimista, actitudes intolerantes y racistas. También algunos de estos filmes muestran situaciones y manifestaciones sobre una cultura o religión determinadas, en un contexto histórico y geográfico que no permite el distanciamiento del menor debido a su falta de formación cultural.
- **Temática conflictiva:** algunos de estos filmes con calificación inexacta por edades muestran de modo explícito la muerte de personajes próximos al entorno familiar o afectivo de un menor, cuando la situación no se resuelve sin provocar angustia. Presentan de modo explícito, y sin solución positiva, conflictos exacerbados de carácter religioso. Plantean dilemas morales generadores de angustia, por la ausencia de solución positiva y sus consecuencias negativas irreversibles, y aparecen escenas e imágenes basadas en el predominio del miedo y el terror, como si fuera la tónica dominante durante una determinada época o sociedad.
- **La violencia** como la única forma de solucionar conflictos: asesinatos, suicidios, torturas, etc. También aparecen graves conflictos emocionales, por ejemplo la venganza, sin un tratamiento constructivo. Y también se muestran con detalle y como irresolubles, o sólo solucionables por medio de la violencia y el terrorismo, conflictos sociales, raciales y políticos.
- Otros filmes calificados sin atenerse a la normativa muestran relaciones afectivo-sentimentales, con **manifestaciones sexuales explícitas**, sin que el elemento romántico o el tratamiento humorístico o paródico genere un efecto de distanciamiento y atenuación del carácter erótico. En algunos casos esa relación se establece entre un adulto y un menor, o con una gran diferencia de edad entre la pareja (uno de ellos podría ser el hijo del otro). En otros casos se presentan las relaciones sexuales de forma obscena y violenta, con elementos que suponen una degradación de la dignidad humana. La violencia unida al sexo (en concreto la violación) también se muestra en varios casos.

En casos como estos da la impresión de que no se ha buscado por encima de todo el bien del menor, sino el beneficio de las distribuidoras, que han pretendido ampliar el abanico de su mercado de ventas, sobre todo si tenemos en cuenta que cuando se trata de películas históricas o adaptaciones literarias, pueden encontrar en el ámbito escolar un fructífero campo para la comercialización.

3.2.2 Incumplimientos de la normativa en televisión

El incumplimiento del Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia por parte de algunas cadenas televisivas ha sido objeto de estudios como los elaborados por ATR-Villanueva, centrado en el respeto del horario de protección reforzada de la infancia; el informe del Instituto oficial de radio y televisión (IORTV) y la Dirección General de las familias y la infancia (MTAS) sobre Programación Infantil de Televisión: Orientaciones y Contenidos Prioritarios; o el informe de evaluación sobre la aplicación del Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia elaborado por la Comisión Mixta de Seguimiento.

Pero con el cambio de marco introducido por la nueva Ley aumentan la incertidumbre y la falta de referentes objetivos a la hora de calificar por edades los contenidos audiovisuales ya que, según la Ley General de Comunicación Audiovisual la calificación de tales contenidos de la programación televisiva (incluidas las películas) corre a cargo del operador y no del ICAA. Pero el artículo 7 de la misma ley asegura que “La gradación de la calificación debe ser la homologada por el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia”. Y que “corresponde a la autoridad audiovisual competente, la vigilancia, control y sanción de la adecuada calificación de los programas por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva.” Todo lo cual plantea varias incertidumbres:

- Que los criterios para la calificación por edades incluidos en el anexo del Código de Autorregulación son los anteriores a la reforma de 2010 de la normativa del ICAA, y por ejemplo no contemplan la sustitución de la categoría de “no recomendado para menores de 13 años” por la de 12, y la inclusión de programa “no recomendado para menores de 16 años”. En este caso, si se emite en televisión una película calificada por el ICAA, ¿cuál es el límite para poder difundirla en la franja protegida? ¿12 ó 16 años? ¿Y en la franja de protección reforzada? ¿7 ó 12?
- La ausencia de un organismo regulador que vele por la correcta aplicación de estos criterios de calificación por edades. Pues al no darse este particular, cada operador de televisión aplica los criterios no en función de la protección de la infancia sino de los rendimientos del *share*. Y así sucede con algunos programas televisivos, que para poder ser emitidos en la franja de protección del menor se califican como no recomendados para menores de 7 años, cuando en realidad deberían recibir una calificación mayor que los trasladaría a la franja del *prime time*.⁵⁹
- Este vacío regulador también lleva a que la prohibición legal de emitir pornografía en abierto no se respete por parte de algunas televisiones de la nueva TDT, pues con la simple estrategia de calificar como “no recomendada para menores de 18 años” una película

⁵⁹ En las zonas en las que existe una autoridad reguladora estos conflictos se pueden resolver, como es el caso del CAC. El Consejo Audiovisual catalán ha sido el primer organismo oficial en solicitar un cambio de horario para un programa televisivo del prestador Telecinco. Según el Consejo, el magacín *Sálvame* se debería señalar como *no recomendado para menores de 13 años* y, en consecuencia, debería emitirse fuera de la franja de protección infantil. La actuación referida a Telecinco, se originó a raíz de dos quejas de usuarios que denunciaron al CAC que el programa *Sálvame* emitía contenidos no aptos para la franja horaria en que está situado. El Consejo, que tiene como uno de sus objetivos fundamentales la defensa de los derechos de las personas usuarias de los medios audiovisuales, dispone de varios mecanismos para recibir quejas y sugerencias. Más información en: <http://www.atr.org.es/index.php/noticias/220-el-cac-exige-a-salvame-cambiar-de-hora.html>

calificada X por el ICAA, se permite su emisión en TV. La situación se complica cuando no están del todo claras las competencias de las autoridades para regular este sector: ¿la Administración Central (Ministerio de industria, CMT, etc.) o las Comunidades Autónomas? De modo que las reclamaciones presentadas por asociaciones de usuarios de los medios o por telespectadores particulares, a causa del incumplimiento de la ley, acaban bailando de una Administración a otra sin que el problema llegue a resolverse. Y por citar un solo caso acerca de este particular mencionaré la reclamación que ATR presentó al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en abril de 2011, denunciando la emisión de pornografía en abierto por parte del canal 8Madrid. En la respuesta del Ministerio del 16 de mayo de ese mismo año, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, alegaba que su Oficina no tenía competencias en el ámbito autonómico y sugería a ATR a que presentara la respectiva denuncia en la Comunidad de Madrid, que no cuenta con un órgano administrativo identificado como tal, ante el que el usuario pueda plantear su reclamación específica en materia de contenidos de las emisiones autonómicas.



3.3 Propuestas de mejora: informar a padres y educadores

Las normas para calificar contenidos audiovisuales están diseñadas de tal modo que hacen casi imposible que éstas logren su principal objetivo: informar a padres y educadores acerca de los contenidos con los que pueden encontrarse nuestros menores en las pantallas. Al desconocerse los criterios de calificación –o ser estos demasiado ambiguos– se puede crear la sensación de que la calificación ofrecida por el organismo responsable o por el operador de televisión es arbitraria o subjetiva. Un modo posible de solventar este escollo es la creación de unos pictogramas representativos de los contenidos audiovisuales de riesgo para el menor, función que no cumplen los que presentó el ICAA en 2010, que resultan reiterativos y no facilitan a los adultos información concreta sobre los ingredientes (violencia, discriminación, drogas, sexo, etc.) que los jóvenes se van a encontrar en el filme o programa en cuestión. Una práctica que ha desarrollado con eficacia el NICAM (*The Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media*).

Sistema de pictogramas del ICAA (España)



Sistema de pictogramas del NICAM (Holanda)



Existe otro recurso que podría mejorar notablemente el sistema español: abrir en la web del ICAA (y en las propias de cada televisión) un sitio con información detallada sobre los contenidos de cada película calificada, como hace en Inglaterra la BBFC (*British Board of Film Classification*), o en USA la MPAA (*Motion Picture Association of America*). El sistema inglés ofrece una concreción mayor que el español, no sólo por los criterios de clasificación por edades sino por la información detallada sobre los filmes que entrega su oficina de clasificación y que pueden consultar los padres en Internet⁶⁰. Por lo demás, la Asociación Americana de Cine también publica en Internet (en IMDB y en la web del MPAA) descripciones detalladas referentes a las razones de su valoración

También la FCC⁶¹ americana especifica las calificaciones de los programas televisivos aludiendo a los contenidos que se muestran en la pantalla y no solo a la edad adecuada para visionarlos, como sucede en España. Por todo esto, y si es sincera la apuesta de nuestros políticos por la implicación de los padres y educadores en la tarea de protección de nuestros menores, se debería implantar otra denominación que ya es común en países como los ya citados: PG (*Parental Guidance*), orientada sobre todo a facilitar y fomentar el control parental. La calificación PG advierte a los padres sobre la necesidad de informarse sobre una película o programa de televisión que muestra contenidos que ellos pueden considerar inadecuados para sus hijos más jóvenes. En estos casos se requiere la guía o consejo de los padres porque el programa contiene alguno, o más de uno, de estos elementos: violencia moderada (V), alguna situación sexual (S), lenguaje áspero poco frecuente (L) y algún diálogo obsceno (D).

⁶⁰ Disponibles en www.bbfc.co.uk

⁶¹ Se pueden consultar estos recursos en la web del FCC en: <http://transition.fcc.gov/vchip/#guidelines> y también en: <http://www.fcc.gov/guides/v-chip-putting-restrictions-what-your-children-watch>

Sistema de calificación de la FCC (EE.UU.)

- **TV-Y** – (Directed to All Children) found only in children’s shows, means that the show is designed specifically for a very young audience, including children from ages 2-6.
- **TV-Y7** – (Directed to Older Children) found only in children’s shows, means that the show is most appropriate for children age 7 and up.
- **TV-Y7-FV** – (Directed to Older Children-Fantasy Violence) means that fantasy violence may be more intense or more combative than other programming in the TV-Y7 category.
- **TV-G** – (General Audiences) means that the show is suitable for all ages but is not necessarily a children’s show.
- **TV-PG** – (Parental Guidance Suggested) means that parental guidance is recommended and that the program may be unsuitable for younger children. This rating may also include a **V** for violence, **S** for sexual situations, **L** for language, or **D** for suggestive dialogue.
- **TV-14** – (Parents Strongly Cautioned) means that the show may be unsuitable for children under 14. **V**, **S**, **L** or **D** may accompany a rating of TV-14.
- **TV-MA** – (Mature Audience Only) means that the program is intended to be viewed by adults and may be unsuitable for children under 17. The program also contains one or more of the following: **V**, **S**, **L** or **D**.

A pesar del esfuerzo de la reciente normativa por definir con más detalle los criterios para catalogar las películas X, sigue sin ofrecerse una definición específica de pornografía u obscenidad, cosa que sí hace en nuestro país el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC) que, en su “Propuesta de definición operativa del concepto de pornografía en el sector audiovisual”, de 25 de julio de 2007, determina una serie de contenidos al respecto: a) La presentación y referencia explícitas y reiteradas de actos sexuales; b) la exhibición de órganos genitales y de prácticas masturbatorias; c) un contexto narrativo que connote la intencionalidad de estimular sexualmente y d) los contenidos van acompañados de lucro adicional para esta actividad, ya sea en forma de chat de contactos, a través de mensajes SMS, etc. Fuera de nuestras fronteras, la FCC (*The Federal Communications Commission*) en Estados Unidos también ofrece una definición de obscenidad. De igual forma en Francia, después del informe del CIEM (*Collectif Interassociatif Enfance Médias*), se dispone de jurisprudencia del Tribunal de Casación y de la Comisión de Clasificación de las películas, que permite definir los contenidos pornográficos: “entran en la definición de pornografía, la representación explícita y no simulada de relaciones sexuales, la intención de excitación sexual del espectador y la ausencia de dimensión artística.” (Dagnaud, 2007: 109).

Otra práctica habitual en países de nuestro entorno (Francia, Italia, Reino Unido, USA⁶², etc.), y válida tanto para la pequeña como para la gran pantalla, es la que, gracias a la existencia de canales fluidos de comunicación entre instituciones, permite que el propio productor, distribuidor u operador pueda libremente cortar o reeditar la película si la clasificación propuesta por él al organismo oficial calificador ha sido rechazada⁶³, o para emitir dicho programa en horario protegido. En general, estas medidas se aplican excepcionalmente con la finalidad de proteger el correcto desarrollo físico, psicológico y moral del menor, pero hay que saber conjugarlas con el respeto a los derechos morales del autor⁶⁴ protegidos por la ley.

Otra medida que resulta eficaz consiste en diferenciar entre géneros y formatos de programas a la hora de su calificación ética. Por ejemplo el NICAM, organismo holandés que adjudica las calificaciones a las películas, programas de televisión y DVD, hace una distinción sobre los contenidos de riesgo para el menor en las producciones audiovisuales, en los *reality*, los documentales y en los videos musicales.

Para evitar esta situación de desconcierto, e impulsar el seguimiento y control de la aplicación de los criterios de calificación por edades de los contenidos audiovisuales, podría ser útil establecer un Comité Regulador o Consultivo –en el caso de que no haya sido posible establecer un Consejo Audiovisual– compuesto por especialistas en ética y psicología infantil y juvenil, organizaciones representativas de la sociedad civil (como asociaciones de telespectadores y asociaciones de padres), productores, distribuidores, exhibidores y representantes de la Administración. Sin interferir o competir con las competencias que en su caso pudiera tener atribuidas la administración competente, podría corresponder a este comité la emisión de dictámenes, que podrían ser informativos o incluso vinculantes, relativos a las reclamaciones presentadas sobre las calificaciones emitidas por la Comisión de Calificación de Películas del ICAA, o por un determinado operador de TV. Estos dictámenes, al estilo de los emitidos por las comisiones deontológicas que operan en otros sectores, tendrían como objetivo principal resolver las dudas expuestas en las reclamaciones presentadas –por particulares o por asociaciones– sobre la adecuación de determinados contenidos a las normas establecidas.

Creemos que estas sugerencias permitirían alcanzar un mayor rendimiento a la normativa reguladora de lo audiovisual, y de ese modo hacer más eficaz su servicio público en defensa de un correcto desarrollo físico, intelectual y moral de nuestros jóvenes.

⁶² La política de organismo calificador norteamericano tiende, sobre todo, a que los productores reediten la película eliminando las escenas más explícitas y problemáticas, y así puedan lograr una calificación más benigna, como por ejemplo “R” (un menor de 17 años debe asistir al cine acompañado por los padres o un adulto).

⁶³ Así se evitarían situaciones incómodas como la surgida cuando un filme comercial y violento como *Saw VI* fue calificado por el ICAA como película X. Un año más tarde se pudo estrenar cortada y calificada como “No recomendada para menores de 18 años”, pero la decisión y el proceso para reeditarla con cortes no fue fruto de una propuesta del organismo español, que se inhibe en estos temas, sino de su homólogo estadounidense en acuerdo con la distribuidora del filme.

⁶⁴ Es conocido el caso ocurrido en 2008 cuando la RAI DUE emitió una versión cortada del polémico filme sobre dos vaqueros homosexuales *Brokeback Mountain*.

Bibliografía

ARZA, J. (2008): *Familia, televisión y otras pantallas*, Consejo Audiovisual de Navarra.

DAGNAUD, M. (2007). “La regulación en Europa de las imágenes violentas en televisión”, en *Violencia en los medios de comunicación*. Concepción Fdez. y Juan Carlos Revilla (Coordinadores). Edición en castellano de la revista internacional “Políticas Sociales en Europa”. (pp. 98-110). Editorial Hacer, Barcelona.

DELON, F. (2003): *The French experience: from censorship to classification*. Chairman of the French Commission of film classification, disponible en: [<http://www.classification.gov.au/resource.html?resource=253&filename=253.pdf>]

IORTV, (2005): *Programación Infantil de Televisión: Orientaciones y Contenidos Prioritarios*. Instituto Oficial de Radio y Televisión. Dirección General de las Familias y la infancia (MTAS). Madrid.

MUÑOZ GARCÍA, J.J. (2009): “Estudio sobre el cumplimiento de la normativa del ICAA para la calificación de las películas presentadas en el período 2005-2007”. *Doxa Comunicación*, n.9. Noviembre, pp. 99-124.

(2009): “Criterios de calificación de contenidos audiovisuales para la protección de los menores. Análisis comparativo de la normativa de España, Francia, Inglaterra, Holanda y Estados Unidos”, en *Infancia y televisión*, Carmen Fuente (coord.), Fragua, Madrid, pp.160-212.

(2011): “Acertos y limitaciones de la regulación del sector audiovisual. La normativa del ICAA para la calificación de películas” *Telos*, número 88, Julio – Septiembre.

MUÑOZ SALDAÑA, M. y MORA-FIGUEROA, B. (2007): *La corregulación: nuevos compromisos y nuevos métodos para la protección del menor de los contenidos televisivos. El caso holandés*. La ética y el derecho de la información en los tiempos del postperiodismo, pp. 421-438. Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información (5. Valencia).

OLSBERG-SPI y KEA European Affairs in association with KPMG (2003): *Empirical Study on the Practice of the Rating of Films Distributed in Cinemas, Television, DVD and Videocassettes in the EU and EEA Member States*, disponible en: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating_finalrep2.pdf]

PARDO, A. (2001): “El cine como medio de comunicación y la responsabilidad social del cineasta”, en Codina, M. (ed.): *De la ética desprotegida*, Pamplona: Eunsa, pp.117-141.

PÉREZ TORNERO, J.M. (2003): *Libro Blanco: La educación en el entorno audiovisual*, Quaderns del CAC. Número extraordinario, Noviembre 2003.

Páginas web

Página web de BBFC: <http://www.bbfc.co.uk/>

Página web del CAC: www.cac.cat

Página web de CSA: <http://www.csa.fr>

Página web de FCC: www.fcc.gov

Página web de Film Classification Committee del CNC: <http://www.cnc.fr/>

Página web del ICAA: <http://www.mcu.es/bbddpeliculas/buscarPeliculas.do>

Página web de Kijkwijzer: www.Kijkwijzer.nl

Página web de Motion Picture Association of America (MPAA): <http://www.mpa.org>

Página web de OFCOM: www.ofcom.org.uk



**¿TIENEN ALGO QUE DECIR LOS USUARIOS? LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO AUDIOVISUAL A
LA LUZ DE LA LGCA?**

*Carmen Fuente Cobo
Centro Universitario Villanueva*

4

4.1 Los usuarios de los medios como actores de la sociedad civil

Como advierte Hasebrink en su interesante análisis sobre la participación de los usuarios de los medios en Europa, la mayor parte de los instrumentos puestos en marcha para proteger y garantizar los derechos e intereses de los telespectadores y usuarios de los medios actúan o bien en el ámbito legal y político, o bien en el de las normas éticas que deben adoptar los profesionales y los medios para asegurar que dichos intereses son respetados. Pero muy raramente se tiene en cuenta la perspectiva de los propios usuarios cuyos derechos se trata de proteger y garantizar. Esta situación no deja de resultar sorprendente por cuanto los telespectadores somos, sin duda, parte interesada (*stakeholders*) en los medios y servicios de comunicación, a pesar de lo cual solemos ser tratados habitualmente sólo como “receptores, consumidores y miembros de grupos target cuya atención a la pantalla es vendida a la industria publicitaria”⁶⁵.

Nieto Tamargo abunda también en la necesidad de situar al ciudadano en el corazón de la actividad de los medios: “Uso el término ciudadano en lugar de destinatario, receptor, audiencia, público, consumidor, porque en el actual Mercado de la Comunicación (MC) es necesario destacar la primacía de la persona individual como titular de derechos y obligaciones”⁶⁶, señala el insigne catedrático, que identifica tres fases históricas en la evolución del papel del ciudadano en el MC. Durante siglos, éste estuvo marginado como sujeto activo del MC. En una segunda fase, a medida que se iban abriendo paso las libertades de empresa y de comunicación, el ciudadano se iba incorporando también al MC, pero siempre sometido a la institución editora. Finalmente, “deben llegar los comienzos del siglo XXI para que adquiera protagonismo y sea invitado a participar en el MC”. Esta última observación podría acogerse, tal vez, no sólo como observación directa de la realidad, sino también como la formulación de un deber ser en el ámbito audiovisual, al que todos los participantes y partes interesadas en lo audiovisual debemos contribuir.

La participación de los “ciudadanos usuarios” en la *media sphere* resulta tanto más urgente cuanto mayor es la complejidad del sistema audiovisual. En las dos últimas décadas se han producido cambios sustanciales en el panorama audiovisual, que ha quedado transformado en una intrincada autopista por la que circulan todo tipo de contenidos, generando en el usuario incertidumbres y ansiedades nuevas. Los procesos de decisión propios de un universo de canales limitados no pueden trasladarse de manera automática al entorno digital. Son precisas mayores dosis de información, herramientas nuevas que permitan al usuario ejercer su capacidad de elección de manera consciente y libre, y estrategias destinadas a movilizar a éste a favor de un conocimiento más substanciado de los medios y sus contenidos.

⁶⁵ Hasebrink, U., Herzog, A., Eilders, C. “Media users’ participation in Europe from a civil society perspective”, en P.Baldi y U.Hasebrink (eds), *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol: Intellect Books, 2007, p.75

⁶⁶ Nieto Tamargo, A. “Ciudadano y Mercado de la Comunicación”, en *Comunicación y Sociedad*, vol. XXI, núm. 2, p.9

La educación en medios se convierte así en un elemento central de las políticas de regulación y de autorregulación en el ámbito audiovisual.⁶⁷

En este contexto de cambios hacia un ecosistema comunicativo de enorme complejidad resulta urgente y prioritario reconstruir y reafirmar el papel de la ciudadanía.⁶⁸

Desde la entrada en vigor de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual⁶⁹, la norma más importante en materia de legislación audiovisual de la Unión Europea, la alfabetización mediática es un objetivo de los Estados que forman parte de la UE, a los que se requiere no sólo a impulsar la alfabetización mediática, sino también a medirla y evaluarla de manera periódica.⁷⁰

De acuerdo con la visión y definición que se aporta en el propio texto, “la alfabetización mediática abarca las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los consumidores utilizar con eficacia y seguridad los medios. Las personas competentes en el uso de los medios podrán elegir con conocimiento de causa, entender la naturaleza de los contenidos y los servicios, aprovechar toda la gama de oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación y proteger mejor a sus familias y a sí mismas frente a los contenidos dañinos u ofensivos. Por tanto, se debe promover el desarrollo de la alfabetización mediática en todos los sectores de la sociedad y seguirse de cerca sus avances”.⁷¹

⁶⁷ Eve Salomon, “The role of Broadcasting Regulation in Media Literacy”. Mapping Media Education Policies in the world. Visions, Programmes and Challenges. New York, the United Nations-Alliance of Civilizations, 2009, pp 197-209

⁶⁸ Commission Famille, Education aux Médias. Rapport à l’attention de Madame Nadine Morano, Secrétaire d’Etat charge de la Famille et de la Solidarité, juin 2009 [<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000516/0000.pdf>]

⁶⁹ Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Diario Oficial de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2007.

⁷⁰ Art.26: “A más tardar el 19 de diciembre de 2011, y posteriormente cada tres años, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo un informe sobre la aplicación de la presente Directiva y, en caso necesario, presentará propuestas para adaptarla a la evolución en el campo de los servicios de comunicación audiovisual, en particular a la luz de la evolución tecnológica reciente, la competitividad del sector y los niveles de alfabetización mediática en todos los Estados miembros. En dicho informe se evaluará asimismo la cuestión de la publicidad televisiva que acompaña o se inserta en los programas infantiles y, en particular, si las normas cuantitativas y cualitativas previstas en la presente Directiva han proporcionado el nivel de protección requerido”.

⁷¹ Considerando (37)

A pesar de la dificultad de llegar a un consenso en torno a una definición del concepto de alfabetización mediática y a pesar, sobre todo, de la dificultad aún mayor de identificar sus ámbitos concretos de aplicación y las prioridades en torno a los mismos, los fundamentos y objetivos actuales de la promoción de la alfabetización o educación mediática pueden agruparse en los siguientes.⁷²

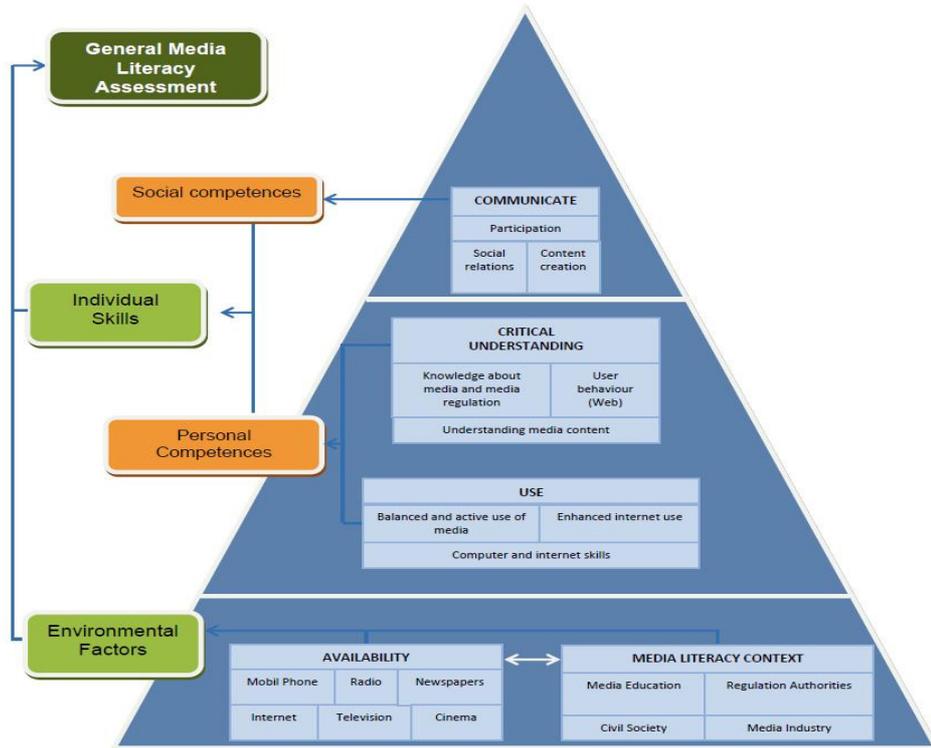
- Participación ciudadana / empoderamiento ciudadano
- Superar la brecha digital
- Reducción del riesgo / protección frente a contenidos nocivos
- Toma de decisiones informadas / protección del consumidor

La participación ciudadana, como vemos, aparece aquí enumerada en primer lugar como eje fundamental de la alfabetización mediática y está expresamente recomendada en el informe final sobre criterios de evaluación de los niveles de alfabetización mediática encargado por la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de la Comisión Europea y presentado en octubre de 2009. Dicho informe concluye con ocho recomendaciones centrales, entre las que se incluye la siguiente: “Apoyar el papel de las organizaciones de la sociedad civil y las iniciativas en materia de alfabetización mediática para impulsar una cultura democrática y valores compartidos; facilitando una participación más efectiva en la esfera pública, y permitiendo actividades por parte de instituciones representativas de los ciudadanos”.⁷³

⁷² Tarlach McGonagle, “Media Literacy: No Longer the Shrinking Violet of European Audiovisual Media Regulation”, *Iris Plus* 2011, n 3, p 8

⁷³ Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels. A comprehensive view of the concept of media literacy and an understanding of how media literacy levels in Europe should be assessed. For the European Commission Directorate General Information Society and Media; Media Literacy Unit. Final Report. Project coordinator and editor: Paolo Celot. Scientific coordinator: José Manuel Pérez Tornero. Brussels, October 2009, p.14

ASSESSMENT CRITERIA FOR MEDIA LITERACY LEVELS
INDICATORS ESTRUCTURE AND GENERAL WEIGHTING



Fuente: Media and Information Literacy Observatory⁷⁴

De acuerdo con las herramientas de análisis y valoración de los niveles de alfabetización mediática propuestas en dicho informe, la participación correspondería al nivel más avanzado de comprensión crítica de los medios por parte del ciudadano. La competencia central, en este nivel, se formula como un conocimiento desarrollado e interiorizado sobre el contexto en el que se desenvuelven los medios y sobre su regulación, conocimiento que permite a cada ciudadano, llegado el caso, movilizarse tanto para tratar de transformar las condiciones que afectan a sus relaciones comunicativas y a la creación de mensajes, como para intervenir como actor social en este terreno⁷⁵.

⁷⁴ En: www.mediamillion.com/2011/06/media-literacy-criteria/?lang_en

⁷⁵ Idem, Annex B. Framework, p.18

En una revisión posterior de los criterios de evaluación de la alfabetización mediática, el grupo de expertos manifiesta sus dudas sobre la conveniencia de mantener las *habilidades participativas* como un aspecto de la alfabetización mediática, ya que aunque la participación ciudadana aparece regularmente mencionada en los documentos oficiales (Comisión Europea, UNESCO, etc.), raramente es concebida como un aspecto de la alfabetización mediática, sino más bien como uno de los objetivos normativos de la misma. La preocupación de los expertos es que se pueda “confundir el argumento de que la alfabetización mediática es un elemento facilitador de una participación ciudadana (efectiva), con el argumento de que la participación ciudadana es un signo o incluso un componente necesario de altos niveles de alfabetización mediática”⁷⁶. Preocupación que, como vemos, no sólo no resta valor a la participación ciudadana como objetivo de las políticas públicas audiovisuales, sino que por el contrario lo refuerza.

4.2 La participación de los usuarios de los medios en España

De momento, las oportunidades abiertas a la participación de los usuarios de los medios en el propio sistema audiovisual en su calidad de agentes de la sociedad civil han sido muy limitadas bien por el carácter igualmente limitado de su planteamiento, o bien porque no han llegado a ponerse en marcha los mecanismos previstos o, cuando se han puesto en marcha, no lo han hecho con todo su potencial.

El marco normativo actual prevé diferentes sistemas y mecanismos de participación, que podemos resumir en los siguientes:

4.2.1 Participación en la Corporación RTVE

En la actualidad, la participación ciudadana en la radio y la televisión de titularidad estatal (medios de la Corporación RTVE) adopta una doble forma: como una representación delegada, asumida por los representantes que designe el Consejo de Consumidores y Usuarios y destinada a garantizar que se escucha la voz de los ciudadanos en las decisiones centrales tomadas por la CRTVE (líneas de programación, contratos-programa, etc.); y como un derecho de acceso canalizado a través de organizaciones sociales y grupos de interés, mediante el cual se facilita la creación y difusión de contenidos por parte de estos grupos. Este es, al menos sobre el papel, el modelo de participación ciudadana previsto en el actual marco legal de la radiotelevisión pública de ámbito estatal.

a) Participación en el Consejo Asesor de la CRTVE

El Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980⁷⁷ preveía la constitución de consejos asesores como órganos de participación social en la configuración de los contenidos de la radio y televisión, con funciones consultivas e informativas.

⁷⁶ EAVI-Danish Technological Institute, *Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe. Final Report*. April 2011. Commissioned by the European Commission. Directorate General for Information Society and Media. Media Literacy Unit.

⁷⁷ Ley 4/1980, de 10 de enero del Estatuto de la Radio y la Televisión (BOE nº 11, de 12 de enero de 1980)

La Ley establecía la puesta en marcha de consejos asesores en cada uno de los medios del sistema público de radio y televisión (TVE, Radio Nacional, y Radio Cadena Española) y para cada una de las delegaciones territoriales de RTVE. Los consejos debían estar integrados por representantes de los trabajadores, del mundo de la cultura, de la administración pública, de las comunidades autónomas y, mediante una disposición adicional, se indicaba que también formarían parte de tales consejos asesores representantes de las asociaciones de radioyentes y de telespectadores.

La Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal de 2006 mantiene la figura del Consejo Asesor, definido como “el órgano de participación de la sociedad” en la corporación RTVE⁷⁸ y en el que, al tiempo que se ha ampliado el abanico de intereses sociales representados, se sigue incluyendo entre éstos a los consumidores y usuarios. Pero, en esta ocasión, la participación no queda abierta a las asociaciones directamente, sino solamente en la medida en que éstas estén a su vez incluidas en el Consejo de Consumidores y Usuarios, al que se adjudican dos puestos en el Consejo Asesor de la Corporación RTVE (art.23.2).

Son cuatro las competencias atribuidas al Consejo Asesor, todas ellas de carácter consultivo-informativo (art.23.3)

- Asesorar al Consejo de Administración de la CRTVE en relación con las orientaciones generales de la programación.
- Informar sobre los criterios y normas relativos al ejercicio del derecho de acceso de los grupos sociales significativos.
- Informar sobre la propuesta de los contratos-programa con el Estado, de las líneas de programación y de las normas de admisión de publicidad.
- Informar sobre cualesquiera otros asuntos a requerimiento del Consejo de Administración.

El Consejo Asesor debe ser convocado por el Consejo de Administración al menos cada tres meses y siempre que sea preceptivo su pronunciamiento.

b) Ejercicio del derecho de acceso

La Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal prevé, por otra parte, la participación de organizaciones y asociaciones, en los programas informativos de TVE y Radio Nacional así como en IRTVE.es para, “en ejercicio de las libertades de expresión e información, transmitir y difundir sus ideas y sus doctrinas al conjunto de la sociedad”⁷⁹. Las directrices y el reglamento que ordenan este derecho de acceso fueron aprobados en junio de 2007. En enero de 2009 la Corporación RTVE implantó un sistema de control de esta participación.

⁷⁸ Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (BOE n.134, de 6 de junio de 2006), art.23.1

⁷⁹ Corporación RTVE, *Directrices básicas del derecho de acceso*, junio 2007 (accesible a través de www.rtve.es)

La legitimación para el ejercicio de dicho derecho de acceso se establece a partir de un triple criterio de admisión:

- Que la naturaleza de los grupos que soliciten dicho derecho sea política o social, lo que incluye a grupos políticos, sindicatos de implantación estatal o autonómica, asociaciones empresariales, confesiones religiosas y asociaciones y entidades de interés social sin ánimo de lucro, especialmente aquellas que trabajen a favor de los colectivos más desfavorecidos.
- Que estén válidamente constituidos y gocen de personalidad jurídica, debiendo estar inscritas en el Registro oficial correspondiente, estatal o de la Comunidad Autónoma en la que tengan implantación.
- Que merezcan el calificativo de significativos. A este respecto, para las organizaciones sin ánimo de lucro, se tendrán en cuenta como criterios prioritarios el número de miembros, la declaración de utilidad pública y su pertenencia a Consejos y Federaciones de ámbito estatal y autonómico.

Se contemplan dos modalidades de ejercicio del derecho de acceso: de manera global, como fuentes informativas y de opinión en el conjunto de la programación de RTVE; y de manera directa, mediante espacios específicos en la radio y la televisión.

El tiempo concedido para el ejercicio del derecho de acceso de los grupos políticos y sociales significativos deberá ser proporcional a su implantación, arraigo o reconocimiento social.

Anualmente se abren dos ventanas temporales (al final de cada semestre) para que los grupos que lo deseen puedan solicitar el ejercicio del derecho de acceso. Tienen prioridad, según se especifica en el reglamento correspondiente, los grupos que no hayan tenido durante el semestre anterior presencia en la programación general de TVE y RNE o en la programación específica destinada a dichos grupos.

La Corporación RTVE se reserva, en todo caso, el derecho a no difundir contenidos que sean “contrarios a los valores y principios constitucionales” o que vulneren derechos fundamentales de terceros.

4.2.2 Participación en otros organismos relacionados con el sector de las TIC, a través del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)

Como hemos visto, la participación en el Consejo Asesor de la CRTVE es de carácter más bien indirecto y general, realizada a través de un organismo, el Consejo de Consumidores y Usuarios, definido como “órgano de representación y consulta de ámbito nacional de las organizaciones de consumidores y usuarios con implantación estatal”, que “ejerce la representación institucional de estas organizaciones de consumidores y usuarios ante la Administración General del Estado u otras entidades y organismos, de carácter estatal o supranacional” y está adscrito al Ministerio de Sanidad y Política Social, a través del Instituto Nacional del Consumo⁸⁰.

El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) está integrado por organizaciones representativas de consumidores y usuarios de todo el Estado. Cuenta con un presidente y hasta un máximo de 15 vocales. La selección de sus miembros se realiza mediante proceso público, convocado por el Ministerio de Sanidad y Política Social⁸¹, entre asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios. Los vocales son nombrados por el Ministro de Sanidad y Consumo, a propuesta del Presidente del Instituto Nacional de Consumo, tras la designación de un vocal titular y un suplente por parte de cada asociación o cooperativa de usuarios y consumidores y usuarios seleccionados para estar representados en el Consejo de Consumidores y Usuarios⁸². El mandato de los miembros es de cuatro años, contados desde la fecha de publicación de la resolución de designación, aunque pueden continuar en el ejercicio de sus funciones hasta la constitución de un nuevo Consejo.

⁸⁰ Art.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo de Consumidores y Usuarios.

⁸¹ Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm.124 de 26 de agosto de 2005)

⁸² Art.15 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del CCU

En la actualidad son 12 las organizaciones de Consumidores y Usuarios presentes en el Consejo de Consumidores y Usuarios:

- Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)
- Asociación General de Consumidores (ASGECO)
- Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)
- Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)
- Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)
- Consumidores en Acción (FACUA)
- Federación de Usuarios – Consumidores Independientes (FUCI)
- Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
- Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
- Unión de Consumidores de España (UCE)
- Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)

Son 12 también los vocales que integran el actual Consejo de Consumidores y Usuarios, en representación de las organizaciones indicadas.

En relación con el tema que nos ocupa, el CCU designa representantes en otros órganos, públicos, privados o de naturaleza mixta, abiertos a la participación ciudadana. El CCU se convierte y actúa, de esta manera, como canalizador de dicha participación en un entramado de organismos, comisiones y consejos de muy distinta naturaleza. La designación de estos representantes debe obedecer a criterios de idoneidad, capacidad y experiencia de los candidatos⁸³ aunque, dada la extrema especialización de algunos de estos organismos, puede presumirse que en algunos casos la elección de representante pueda presentar ciertas dificultades.

Dentro del ámbito específico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y en el ámbitos de los servicios de telecomunicaciones y audiovisuales, medios de comunicación y contenidos, existen al menos 13 de estos organismos que están abiertos a la participación ciudadana y en los que dicha participación se canaliza a través del CCU, lo que da prueba de la relevancia de este Consejo y de la responsabilidad que asume en dicha representación. En la siguiente tabla se indican cuáles son estos organismos o entidades y se subrayan aquellos que tienen que ver directamente con el seguimiento y control de contenidos difundidos por las televisiones.

⁸³ Art.7 del RD 894/2005, de 22 de julio

Órgano/ Entidad relacionada con el sector TIC y abierto a la participación ciudadana canalizada a través del CCU

- Agencia Española de Protección de Datos (Consejo Consultivo)
- Grupo de Trabajo para analizar los contratos de comunicaciones electrónicas
- **Comisión de seguimiento del código PAOS**
- Comisión para el seguimiento de la transición a la Televisión Digital Terrestre
- **Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia**
- Comisión de supervisión de los servicios de tarificación adicional
- Comité de Seguimiento de la Asociación de Distribuidores y Editores de Software de Entretenimiento (ADESE)
- Consejo Asesor de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (CATSI)
- **Corporación RTVE (Consejo Asesor)**
- **Observatorio de la Publicidad. Comité Asesor**
- Comisión Intersectorial para actuar contra las actividades vulneradoras de los derechos de propiedad intelectual
- **Comisión para las retransmisiones deportivas**
- **Comisión de Calificación de películas cinematográficas**

En abril de 2009 se introdujo una modificación muy relevante en relación con la representatividad efectiva de las organizaciones integradas, al exigirse, como condición para la elegibilidad, contar con al menos 10.000 socios individuales⁸⁴. Dado que esta modificación no se aplicará hasta el vencimiento del actual mandato, es pronto todavía para saber en qué medida podría afectar a la actual composición del CCU y, en consecuencia, a la representación ciudadana en organismos como los indicados.

⁸⁴ Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm.86 de 8 de abril de 2009)

4.2.3 Participación en el control del cumplimiento de la LGCA en materia de contenidos audiovisuales

La Ley General de la Comunicación Audiovisual⁸⁵ ha generado nuevas expectativas en relación con la participación ciudadana en los medios al proclamar un derecho más preciso que el contemplado en la legislación precedente.

La Ley prevé dos tipos de participación. En primer lugar, se reconoce el derecho de cualquier persona, física o jurídica, a participar en el control de los contenidos. Dicha participación queda limitada a la posibilidad de dirigirse a la autoridad audiovisual competente para solicitar que controle la adecuación de los contenidos difundidos con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación (art.9.1). Al igual que hemos visto que sucede con otros contenidos de la LGCA, el ejercicio de este derecho de reclamación debe desarrollarse normativamente. En ausencia del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, los procedimientos existentes y los recursos habilitados son de una insuficiencia tan notable que prácticamente pueden calificarse de inexistentes. Parte de esta insuficiencia radica en el hecho de que el procedimiento previo estaba vinculado al seguimiento del Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia. La LGCA mantiene la vigencia de dicho código, pero no dice nada de la Comisión de Seguimiento del mismo, cuya actividad ha sido objeto de amplio criticismo por su falta de operatividad, por la canalización de las quejas a través de las organizaciones representadas en dicha Comisión de Seguimiento, y por la integración dentro de la misma y del Comité de Autorregulación, como jueces de la actividad, de los propios operadores de televisión que son parte del análisis de infracciones.

A pesar de todo lo comentado en este apartado, el reconocimiento del derecho de iniciativa en la LGCA representa un avance respecto de la situación precedente, ya que la Ley 25/1994 no reconoce otra actuación de la autoridad competente que no sea la de oficio⁸⁶. Cabe esperar que en los próximos meses puedan ponerse en marcha los mecanismos, cualquiera que sea la autoridad encargada de proponerlos y desarrollarlos, que permitan un ejercicio efectivo de este derecho.

Por otra parte, debe realizarse una mención explícita, por su carácter precursor, a la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, que proclama en su art.12 el derecho de todo ciudadano a dirigirse al Consejo del Audiovisual de Cataluña con relación al cumplimiento de los principios y de las obligaciones que establece la propia ley y su normativa de desarrollo⁸⁷.

⁸⁵ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (BOE de 1 de abril de 2010)

⁸⁶ Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva, art.19

⁸⁷ LEY 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (BOE núm.38, de 14 de febrero de 2006)

En todo caso, algunos datos permiten situar el debate acerca de la eficacia de las herramientas y organismos encargados de recibir, tramitar y dar respuesta a las quejas de los usuarios.

a) Cadenas de difusión estatal

El Código de Autorregulación afecta a las cadenas que emiten para todo el territorio español y que se adhieron en su momento al mismo. Suscrito inicialmente, en diciembre de 2004, por Televisión Española S.A., Antena 3 de Televisión S.A., Gestevisión Tele 5, S.A. y Sogecable, S.A., posteriormente se adhieron también los operadores de TDT Veo TV y NET TV, y las televisiones autonómicas agrupadas en LA FORTA. Sirva este recordatorio únicamente como referente en el que contextualizar el volumen de quejas tramitadas en relación con el Código de Autorregulación.

Otra cuestión que conviene tener en cuenta es que las quejas admitidas y tramitadas son únicamente las relativas a las denominadas “franjas de protección reforzada”, que se añaden, por la vía de la autorregulación, a las exigencias legales en materia de protección de la infancia en los contenidos televisivos.

En el último informe publicado por la Comisión de Seguimiento del Código de Autorregulación, correspondiente al periodo que va desde marzo de 2009 al mismo mes de 2010, se tramitaron un total de 121 casos correspondientes a quejas presentadas por los consumidores por el procedimiento descrito más arriba, más otras siete presentadas por. De este total de 128, fueron aceptados solamente 22 casos (15 sobre contenidos y siete sobre publicidad).⁸⁸

Este volumen de casos, verdaderamente nimio, resulta menor aun cuando se compara con las 1.779 comunicaciones recibidas por RTVE, a través de la Oficina de la Defensora, durante el primer trimestre de 2011, y relativas únicamente a las señales de televisión del ente público. De todas estas comunicaciones (en su mayor parte quejas o reclamaciones), 49 se referían a cuestiones relativas a la protección de menores (contenidos violentos, calificación de películas, etc.). La Oficina de la Defensora recibe, analiza, canaliza hacia los departamentos correspondientes y da respuesta a la práctica totalidad de quejas recibidas.⁸⁹

La comparación resulta aún más descompensada si se emplea como término de referencia las quejas tramitadas por OFCOM en relación con contenidos de la programación de las señales de televisión difundidas en el Reino Unido. En 2010, este organismo tomó decisiones en relación con 24.462 casos tramitados en relación con contenidos de la programación⁹⁰, a partir de quejas enviadas por usuarios.

⁸⁸ Referencia informe, consulta etc.

⁸⁹ RTVE. Oficina de la Defensora del Espectador, Oyente e Internauta. Informe trimestral enero, febrero, marzo 2011 (accesible en línea a través de www.rtve.es)

⁹⁰ OFCOM, *The Office of Communications Annual Report and Accounts. For the period 1 April to 31 March 2011*. Accesible en línea a través de www.ofcom.org

La BBC, por su parte, cuenta con su propio sistema de recepción y respuesta a quejas de usuarios. Entre agosto de 2010 y agosto de 2011, la unidad responsable de la gestión de las quejas del público respondió a un total de 246.842 reclamaciones⁹¹, a pesar de que el porcentaje de usuarios que saben cómo tramitar una queja ante la BBC no es excesivo (41%, según datos de 2006), si se compara con el de ciudadanos que saben a quién dirigirse para presentar una reclamación sobre servicios financieros (72%), sobre servicios de gas o electricidad (74%) o servicios de telecomunicaciones (72%)⁹².

b) Cadenas autonómicas

La perspectiva comparativa resulta también interesante cuando el término de comparación son las señales difundidas exclusivamente en ámbitos territoriales más reducidos, como es el de las comunidades autónomas. En este ámbito, únicamente las comunidades que cuentan con consejos audiovisuales propios realizan un seguimiento y control de los contenidos que difunden las televisiones sobre las que tienen competencia.

A este respecto, resulta altamente relevante la actividad desarrollada por el Consejo Audiovisual de Cataluña en relación con quejas recibidas sobre contenidos de las cadenas de ámbito autonómico y local. De acuerdo con los datos contenidos en la última memoria publicada, en 2009 se recibieron 559 comunicaciones de usuarios, de las que 201 eran quejas (el resto eran consultas o sugerencias). De este total, 27 (14%) se referían de manera específica a protección de la infancia y señalización inadecuada de contenidos⁹³.

4.2.4 Participación en la configuración del sistema audiovisual

Por otra parte, a la hora de configurar la estructura y órganos del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, la Ley General de la Comunicación Audiovisual establece que éste deberá contar con un Comité Consultivo, que se define como “el órgano de participación ciudadana y de asesoramiento” del CEMA (art.51.1).

Por lo que se refiere a la participación de representantes de los intereses de consumidores y usuarios de los medios en dicho Comité Consultivo, la Ley da un salto adelante, al distinguir a las asociaciones de usuarios de los medios del resto de intereses de los consumidores. De acuerdo con la Ley, en el Comité Consultivo participarán tanto representantes de asociaciones de defensa de los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, como del Consejo de Consumidores y Usuarios (art.51.2). Las asociaciones de usuarios deberán tener representación acreditada en el ámbito estatal, requisito que deberá precisarse en la normativa futura que se desarrolle sobre el CEMA y sus órganos pero para el que ya existe el precedente, como hemos visto antes, de los 10.000 asociados individuales exigibles para participar en el Consejo de Consumidores y Usuarios.

⁹¹ Complaints to the BBC

⁹² Ofcom, *The Consumer Experience. Research Report*, 16 November 2006

⁹³ CAC, Memoria 2009

Un caso notable de este tipo de participación de la ciudadanía en la elaboración de propuestas, transmisión de inquietudes e intercambio de análisis y reflexiones, es la Entidad de Personas Usuaras del Audiovisual constituido en 2001 por iniciativa del Consejo del Audiovisual de Cataluña y en el que participan en la actualidad un total de 76 entidades, asociaciones, universidades y sindicatos. La designación del presidente de esta entidad está en manos del pleno del CAC, mientras que la vicepresidencia es designada por el plenario del propio Foro. Desde mayo de 2009, la vicepresidencia y la coordinación de los grupos de trabajo de discriminación y de derechos de las personas usuarias, recae en un representante de TAC (Telespectadors Associats de Catalunya – Associació de Consumidors de Mitjans Audiovisuals).

4.3 El asociacionismo audiovisual en España

Las primeras asociaciones de telespectadores fueron constituidas a principios de los ochenta impulsadas por el Estatuto de la Radio y la Televisión⁹⁴ que, como veíamos más arriba, preveía la constitución de consejos asesores como órganos de participación social en la televisión y la radio de titularidad estatal.

La primera asociación registrada data precisamente de esa fecha⁹⁵. En 1983 fue constituida la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)⁹⁶ y en 1985 nacieron la Asociación de Telespectadores y Radioyentes (ATR)⁹⁷ y Telespectadores Asociados de Cataluña (TAC)⁹⁸, dos de las organizaciones más importantes de lo que años más tarde constituiría la Federación Ibérica de Asociaciones de Telespectadores y Radioyentes (Fiatyr, 1992), que en la actualidad opera bajo la marca iCmedia⁹⁹ y agrupa a 17 organizaciones. iCmedia está integrada, a su vez, en la organización internacional EURALVA (European Alliance of Listeners' and Viewers' Associations)¹⁰⁰. La pertenencia a esta organización no genera exclusividades, como lo demuestra el hecho de que TAC, la organización catalana integrada en iCmedia, es también miembro de EAVI (European Association for Viewers Interests)¹⁰¹, de la que también forma parte AUC.

En marzo de 2005 se constituyó el Observatorio de Contenidos Televisivos Audiovisuales (OCTA), aunque su presentación pública a gran escala se produjo un año después, en febrero de 2006¹⁰², como plataforma abierta a la integración de asociaciones, entidades y organismos interesados en la promoción y defensa de los derechos de los menores y a favor de una televisión de calidad.

⁹⁴ Ley 4/1980, de 10 de enero del Estatuto de la Radio y la Televisión (BOE nº 11, de 12 de enero de 1980)

⁹⁵ Este dato es aportado por la investigadora Gloria Rosique Cedillo a partir de información registral. En: "Nuevos actores sociales en el escenario audiovisual: las asociaciones de telespectadores". Ikono 14, núm.9, junio 2007

⁹⁶ www.auc.es

⁹⁷ www.atr.org.es

⁹⁸ www.taonline.net

⁹⁹ www.icmedianet.org

¹⁰⁰ www.euralva.org

¹⁰¹ www.eavi.eu

¹⁰² www.octa.es

Las organizaciones que en la actualidad forman parte de esta plataforma incluyen desde el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, hasta sindicatos, organizaciones de consumidores, asociaciones de telespectadores, etc.¹⁰³.

Vemos, así pues, que el asociacionismo audiovisual en España está integrado por tres tipos de realidades:

4.3.1 Organizaciones especializadas de usuarios de los medios

En primer lugar, podemos identificar asociaciones de usuarios de los medios y servicios audiovisuales, constituidas a partir de la agrupación de individuos que comparten los mismos intereses y con un objetivo de amplia base ciudadana. Este es el caso de las iniciales asociaciones de telespectadores y radioyentes que han aflorado por todo el territorio en las dos últimas décadas y que en la actualidad integran la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de los Medios (iCmedia). En los últimos años, estas organizaciones han evolucionado hacia modelos de actividad ubicados en el ámbito de la promoción de una televisión de calidad, la defensa de los derechos ciudadanos en el ámbito audiovisual y la protección de la infancia y la juventud en el entorno de los medios y servicios audiovisuales. Algunos datos permiten situar a estas organizaciones en su contexto.

a) Estructura y organización

iCmedia cuenta en la actualidad con cerca de 50.000 socios pertenecientes a las 17 organizaciones integradas en la federación, que fue constituida en 1992 y tiene su sede en Madrid. Está formada por una Junta Directiva compuesta por un presidente, tres vicepresidentes, un secretario, un tesorero y siete vocales. Cuenta también con un comité ejecutivo (12 personas, incluida la directora ejecutiva de la organización) y, además, cuenta con un equipo de 25 voluntarios y un Consejo Asesor con 16 miembros procedentes de diferentes sectores y áreas de actividad (Derecho, Empresa, Finanzas, Periodismo, Publicidad, etc.)¹⁰⁴.

¹⁰³ La relación de entidades participantes en la fecha de constitución del OCTA es la siguiente: Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), Asociación de Telespectadores de Andalucía (ATEA), Asociación de Espectadores y Radioyentes de Aragón (ATRA), Comisiones Obreras (CCOO), Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA) Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU), Cruz Roja Española, Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Federación de la Comunidad de Madrid de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado Francisco Giner de los Ríos (FAPA), Federación Ibérica de Asociaciones de Telespectadores y Radioyentes (FIATYR), Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), Fundación Save the Children, Liga Española de la Educación y la Cultura Popular (LEECP), Observatorio Europeo de la Televisión Infantil (OETI), Plataforma de Organizaciones de la Infancia (POI), Telespectadors Associats de Catalunya (TAC), UNESCO, UNICEF- Comité Español, Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (UDP), Unión General de Trabajadores (UGT).

¹⁰⁴ La información que se incluye en los siguientes apartados procede de una encuesta realizada entre las asociaciones integradas en iCmedia durante el mes de septiembre de 2011.

Dentro de iCmedia, la organización con mayor número de socios es la catalana TAC (Telespectadors Associats de Catalunya – Asociación de Consumidores de medios audiovisuales), que cuenta con 17.350 socios y fue fundada en 1985. Está gestionado por una Junta Directiva de la que forman parte un presidente, un vicepresidente, un secretario y nueve vocales. Cuenta también con un comité ejecutivo integrado por ocho personas más el director general de la asociación.

ATELEUS (Asociación de Telespectadores, Consumidores y Usuarios de Medios Audiovisuales de Euskadi), se gestiona mediante un órgano directivo similar al de las anteriores: una junta directiva integrada por ocho miembros y una Comisión Ejecutiva integrada por el Director Gerente de la asociación, más otras cuatro personas, de perfil voluntario pero carácter estable. La asociación fue fundada en 1994.

b) Misión

Todas las organizaciones integradas en la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de los Medios definen su misión en relación con dos ejes centrales: la mejora de la calidad de los medios (tanto por la vía de la promoción de iniciativas en favor de dicha calidad, como por la de la protección de los derechos de los usuarios y la alfabetización mediática), y la promoción de vías de colaboración entre todos los agentes del sector como procedimiento fundamental para lograr dicho objetivo.

iCmedia:

“La misión de iCmedia es mejorar los contenidos de los medios y representar los intereses de los usuarios y consumidores en todo el territorio nacional a través de las asociaciones autonómicas y locales.

iCmedia trabaja al lado de los protagonistas del sector para contribuir, con sus aportaciones, al reto diario de mejorar la calidad que, sin duda, comparte con la inmensa mayoría de ellos.

Además, queremos ser un referente para las familias, especialmente cuando se trata de contenidos dirigidos a la infancia y a la juventud”.

TAC (Cataluña)

“Ser un puente entre los usuarios y los responsables de los productores de contenidos en las pantallas: televisión, internet, videojuegos y cine para conseguir un ocio audiovisual de calidad y respetuoso para todos los públicos”.

ATELEUS (País Vasco)

“Sensibilizar a la opinión pública sobre la calidad de los medios audiovisuales de información, ocio y entretenimiento; defensa de los Derechos de los Consumidores de estos medios.

Promoción de un uso responsable de las pantallas especialmente entre niños y adolescentes”

ATEA (Sevilla)

“Hacer llegar la voz de los telespectadores a las televisiones (principalmente a Canal Sur TV), y ayudar a la formación del telespectador inteligente, que sabe disfrutar más de la televisión y verla con espíritu crítico.

Para cumplir con sus objetivos desarrolla dos líneas de trabajo, una dirigida a las televisiones y otra a los telespectadores, con lo que pretende responder al reto de que los usuarios y consumidores de la televisión sepan usar el medio y en la medida de sus posibilidades, mejorar el mismo”.

VERMÁS (Valencia)

“La Asociación Valenciana de Espectadores Vermás es una asociación, sin ánimo de lucro, que busca, promueve y apoya una televisión de calidad. Nace en Valencia para promover la responsabilidad social corporativa y la gestión de calidad en la producción audiovisual (...). Su finalidad es:

- 1. Establecer vías de diálogo a través de convenios de colaboración entre el Observatorio y las empresas e instituciones audiovisuales que certifiquen la calidad de la producción.*
- 2. Desarrollar la formación audiovisual y la capacidad crítica del público a través de un proyecto educativo para centros docentes. (...)*

c) Financiación

La financiación de este tipo de organizaciones es, sin duda, uno de los principales inconvenientes a los que se enfrentan, a pesar de lo cual aquellas con mayor tradición y profesionalización en sus estructuras, han logrado encontrar modelos de generación de ingresos que les permiten soportar un significativo volumen de actividad.

Entre las fuentes de financiación identificadas destacan las siguientes:

- **Cuotas de asociados:** no es la fuente primera de ingresos para la organizaciones de base local, pero sí para la federación, que soporta una
- parte considerable del peso de actividad gracias a las contribuciones de las asociaciones locales.
- **Subvenciones públicas:** tienen mayor peso en la organización catalana, quizás por su mayor trayectoria y profesionalización, que le permite optar a convocatorias públicas.
- **Subvenciones privadas:** Tienen un peso significativo en las organizaciones de base local, pero no en la federación.
- **Patrocinio** de entidades, empresas, etc.: al contrario que en el caso anterior, el patrocinio privado e institucional tiene mayor peso en la federación, posiblemente debido a la proyección nacional de sus actividades.

- **Venta de servicios** (cursos, seminarios, etc.). Una de las principales fuentes de ingresos de las organizaciones de usuarios de los medios integradas en la federación, indicativa de la vocación de este tipo de organizaciones hacia la alfabetización mediática.
- **Venta de publicaciones.** Únicamente en el caso de TAC este concepto representa una fuente de ingresos, aunque muy menor.
- **Realización de proyectos** para entidades públicas o privadas. Se trata también de una fuente regular de ingresos, especialmente en el caso de las organizaciones que cuentan con equipos más profesionalizados o redes de expertos que pueden contribuir a la producción de informes y estudios.
- **Campañas específicas.** Es también fuente de ingresos regulares en las organizaciones de mayor peso.

d) Órganos de difusión

La tradición, profesionalización y peso de cada asociación se ponen también de manifiesto en el tipo de instrumentos de comunicación que manejan y en la difusión de los mismos. Se ofrece a continuación algunos datos.

- **Publicaciones periódicas.** Destaca en este terreno *Contraste Audiovisual*, la revista mensual de todas las asociaciones integradas en iCmedia sobre televisión, cine videojuegos e internet, en papel, con una difusión de 23.000 ejemplares. Edita la publicación TAC.
- **Publicaciones electrónicas.** La misma publicación señalada, se distribuye también on line a través del portal de las diferentes asociaciones y de iCmedia. La federación cuenta con un boletín mensual en el que se informa de la actividad de todas las organizaciones. ATELEUS, por su parte, distribuye una newsletter quincenal. Y TAC cuenta también con un boletín semanal on-line en el que se da cuenta de las actividades de la asociación, los últimos estrenos y noticias de de cine, televisión, internet y videojuegos.
- **Portales de internet.** Todas las organizaciones integradas en la federación iCmedia cuentan con su propio portal en internet, aunque en algunos casos se encuentra más desarrollado que en otros. Es el caso de TAC, cuyo portal www.taconline.net y www.taconline.net/col/es recibe 20.000 visitas mensuales.
- **Edición de libros y otras publicaciones.** iCmedia cuenta con su propio sello editorial, iCmedia Publicaciones, dentro del cual ha lanzado ya dos monografías realizadas por especialistas del mundo universitario, sobre cuestiones relacionadas con la calidad de los medios y sus contenidos.

e) Principales actividades

Una revisión de las principales líneas de actividad desarrolladas por las diferentes organizaciones en el curso 2010-2011 permite apreciar con mayor detalle dónde se encuentran en la actualidad los focos centrales de acción de estas organizaciones. De acuerdo con la información recibida de las mismas, las principales actividades en el periodo citado pueden agruparse de la siguiente manera:

- **Promoción de la cooperación con los agentes del sector** (medios, profesionales, reguladores). Este objetivo aparece presente en algunas de las líneas de actuación de las organizaciones con mayor capacidad de presencia mediática. Destacan, en este ámbito, las actividades desarrolladas por iCmedia, entre las que cabe destacar los “Encuentros iCmedia” con profesionales, ejecutivos y reguladores, con una periodicidad mensual o superior y el objetivo de “mantener un intercambio de opiniones abierto y positivo con los agentes del sector, que permita mejorar el conocimiento mutuo para generar sinergias y contribuir a mejorar la calidad de los contenidos de los medios”. Organiza también el “Foro iCmedia”, que reúne cada año a expertos y profesionales y, desde hace dos años, organiza también una “Jornada de sensibilización del tratamiento del menor en los medios”. Todas estas actividades persiguen, además de la relación con los diferentes actores de la cadena de valor, visibilidad en los medios de información y en la opinión pública general.
- **Fomento de la calidad de los medios.** Se trata de una línea de actividad tradicional en este tipo de organizaciones. Con distintos formatos pero con un mismo fin, la mayor parte de las mismas otorgan cada año premios a los difusores, productoras y profesionales que se hayan caracterizado por la calidad de sus producciones audiovisuales y el respeto por sus audiencias. Son ya tradicionales los premios anuales otorgados por ATR, la organización madrileña y los “Premios Zapping” que concede cada año TAC. Así como los premios ATR Asturias o el premio “Hermes” de ATR Comunidad Valenciana (Alicante). La organización sevillana ATEA concede, además de los premios anuales a los mejores profesionales y programas, un premio especial de la Plataforma por una TV de calidad.
- **Educación Mediática.** Son varios los programas de alfabetización y sensibilización puestos en marcha en los últimos años por las diferentes organizaciones y en especial TAC, ATELEUS, ATR Andalucía (Granada), ATERGA (Galicia) o ASUME Aragón que durante 2010/2011 continuaron con su actividad habitual de talleres y sesiones en colegios o instituciones para promocionar el buen uso de internet, redes sociales, televisión y videojuegos. En el caso de la asociación vasca, se dedica también especial atención a la formación de padres y profesores, con talleres específicos.
- **Seguimiento de la actividad de los medios (función de control).** Algunas organizaciones, especialmente las de mayor implantación y profesionalización, realizan un seguimiento regular de los contenidos difundidos por los operadores de sus respectivos ámbitos, si bien en ningún caso con carácter exhaustivo. A este respecto, TAC cuenta con un gabinete de seguimiento propio (red propia de analistas) que realiza un seguimiento diario de las emisiones en Cataluña y publica informes semestrales que distribuye tanto a los medios como a los organismos regulatorios. También la madrileña ATR ha venido realizando un seguimiento semestral del Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, en colaboración con el Centro Universitario Villanueva.

- **Defensa de los Derechos de los consumidores y usuarios del audiovisual.** Esta actividad se canaliza fundamentalmente a través de la tramitación de quejas y reclamaciones de usuarios relacionadas con los contenidos de la programación difundida por las televisiones. Todas las organizaciones y muy especialmente las de mayor peso asociativo, cuentan con un servicio propio de atención y canalización de quejas de usuarios. En total, a lo largo de 2010/2011 iCmedia calcula que estas organizaciones han tramitado en torno a 600 quejas de usuarios, dirigidas principalmente a tres instancias: Ministerio de Industria, consejos audiovisuales (en las comunidades autónomas que cuentan con los mismos), y directamente a los operadores de televisión. Estas quejas recibidas en las asociaciones bien a través del formulario disponible en las páginas web de las mismas o bien por correo electrónico o postal, son analizadas por los equipos profesionales/voluntarios de las organizaciones antes de darles salida hacia el organismo pertinente. De acuerdo con las estimaciones generales de iCmedia a partir de los informes de las asociaciones integradas, hay una cierta coincidencia en señalar que la respuesta de los operadores públicos a estas quejas y reclamaciones es siempre superior a la de los operadores privados
- **Actividades intraasociativas.** Entre éstas, destacan claramente las puestas en marcha por iCmedia en su carácter de coordinadora de la federación. En particular, la asamblea anual de la federación, en el transcurso de la cual se desarrolla también la Jornada iCmedia con las asociaciones, de carácter formativo. A partir del último trimestre de 2011, corresponde también a la federación española la organización del *Meeting Euralva*, el encuentro anual de las organizaciones europeas, en el que iCmedia y sus organizaciones asociadas llevan participando desde hace varios años.

Junto con estas organizaciones federadas en iCmedia e implantadas en la mayor parte del territorio español, debe citarse también a la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), cuya actividad y estructura se describe en la página web www.auc.es

4.3.2 Plataformas globales para la gestión de intereses comunes en el ámbito de los medios audiovisuales, integradas por grupos sociales de diferente base y objetivos

En un segundo nivel podemos encontrar plataformas constituidas a partir de la identificación de un ámbito de interés en torno al cual se busca capitalizar la mayor cuantía de esfuerzos posibles. Dentro de este perfil encaja el Observatorio de Contenidos Televisivos Audiovisuales (OCTA), en el que se integran, como hemos visto más arriba, organizaciones de características, objetivos y constitución muy diferente. Este tipo de plataformas son especialmente adecuadas para el desarrollo de campañas específicas, como se ha demostrado durante la tramitación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual.

4.3.3 Asociacionismo internacional

Finalmente, la defensa de objetivos de calidad y servicio en los medios de comunicación no se agota en los ámbitos nacionales, sino que exige, además, una presencia activa en los foros de regulación y debate de ámbito europeo.

Las dos grandes organizaciones-paraguas en las que se integran las asociaciones españolas, EURALVA y EAVI, responden en este sentido a modelos conceptuales y organizativos diferentes.

Quizás las dos características que marcan la diferencia entre unas y otras es el perfil de sus promotores y las fuentes de financiación sobre las que articula cada una su capacidad operativa y de influencia. En el caso de EAVI, la iniciativa y la gestión global del proyecto corresponden a un consorcio de expertos en medios y cuenta con la contribución financiera de la Comisión Europea¹⁰⁵. EURALVA, por su parte, fue creada en 1996 por iniciativa de asociaciones nacionales de telespectadores lideradas por la británica Voice of the Listener & Viewer. En la actualidad está integrada por 10 asociaciones nacionales más otras dos organizaciones extracomunitarias, que participan como asociadas, y se financia con sus propios recursos. El perfil de las asociaciones nacionales que forman parte de esta organización europea es muy diverso y cubre un amplio espectro de objetivos que van desde la defensa de la misión de servicio público, tan arraigada en sociedades como la británica o la sueca, hasta la promoción de la alfabetización mediática o los derechos familiares en el mundo de los contenidos audiovisuales. La presidencia de la organización europea recae en la actualidad en la organización española iCmedia.

¹⁰⁵ Paolo Baldi, Paolo Celot, Richard Collins, Uwe Hasebrink, Bernd Holznagel, Marialina Marcussi, Marco Ricceri y José Manuel Pérez Tornero (Fuente: Paolo Celot, "TV viewers' rights in the European Union". Broadcasting and Citizens: Viewers' Participation and Media Accountability in Europe. Rome: Edizioni Eurispes, 2004 (<http://www.eavi.eu/publications-a-reports/37-broadcasting-and-citizens>))

Organizaciones nacionales integradas en EURALVA

País	Miembros
Denmark 	SLS, Cooperative Forum of Danish Listeners and Viewers Associations
Finland 	Kansan Radioliitto Ry
Germany 	Initiativkreis für Öffentlichen Rundfunk
Hungary 	Közszolgálati Musorszolgáltatók Társadalmi Kurátorainak Egyesulete
Italy 	Movimento Italiano Genetori
Norway 	Norway - Family & Media
Portugal 	AC Media, Associacao Portuguesa de Consumidores dos Media
Spain 	iCmedia
Sweden 	The Public Service Council
UK 	Voice of the Listener & Viewer

País	Miembro asociado
Australia 	Friends of the ABC
Canada 	Friends of Canadian Broadcasting

4.4 Conclusiones y recomendaciones

La participación de los usuarios en la esfera pública mediática viene exigida no sólo por su condición de ciudadanos y agentes de la sociedad civil, sino también como una condición necesaria para la plena realización de sus derechos como consumidores y usuarios de los medios. En las dos últimas décadas se ha avanzado hacia la configuración de una cierta ciudadanía audiovisual, al menos desde un punto de vista conceptual. La habilitación y consolidación de cauces adecuados de participación sigue siendo, sin embargo, un objetivo todavía por lograr en nuestro país, a pesar de las formulaciones y aperturas contenidas en la Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal y en la Ley General de la Comunicación Audiovisual. Las herramientas diseñadas no son solamente insuficientes sino que, además, su implantación es limitada y en algunos casos, inexistente. Estas carencias se acentúan de manera especial en el momento presente, caracterizado por la existencia de una Ley General cuyo pleno despliegue ha quedado suspendido *sine die*. Este aplazamiento deja también sin espacio, al menos de momento, a los usuarios de los medios y a la participación prevista para éstos, dentro de la LGCA, en aspectos esenciales de la configuración del ecosistema audiovisual.

Algunas de las áreas en las que debe concretarse la participación prevista en nuestro ordenamiento actual son las siguientes:

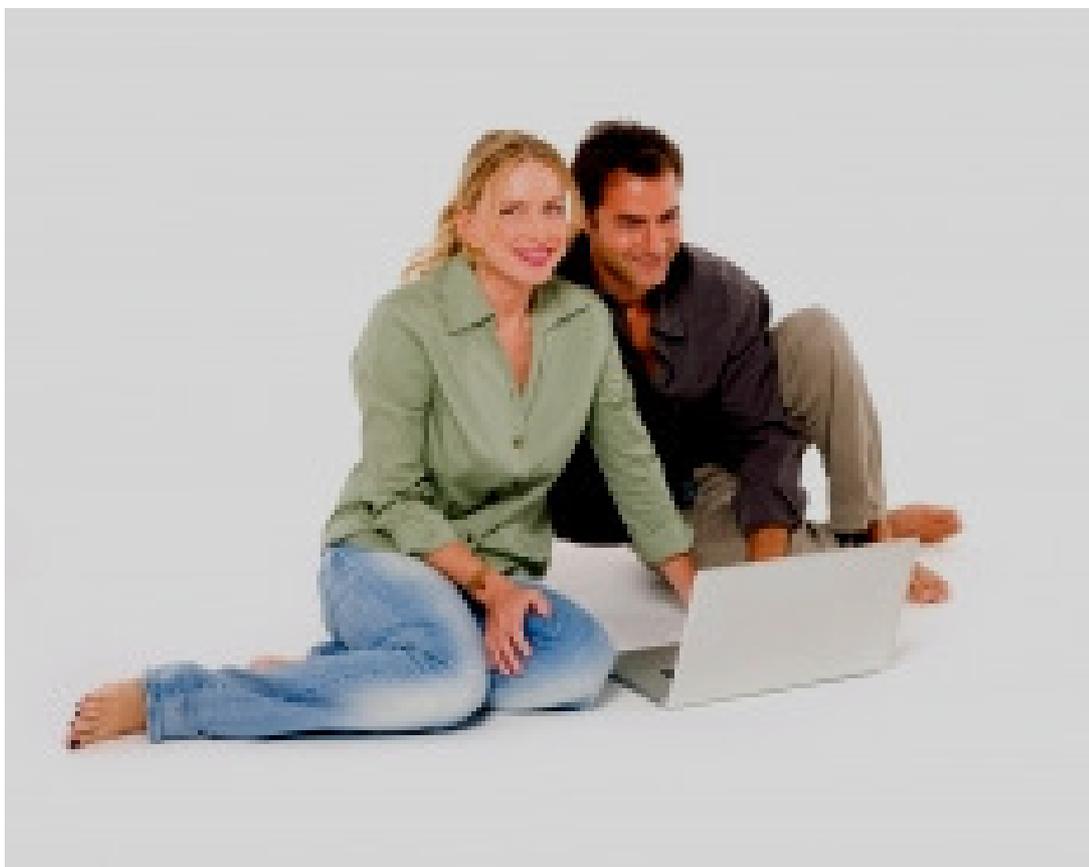
- **Consejo Asesor de la Corporación RTVE.** Constituido en julio de 2007, cuenta con la participación de representantes de los usuarios de los medios, nombrados a través del Consejo de Consumidores y Usuarios. En estos cuatro años de existencia, apenas existe constancia de su actividad y funciones. En particular, debe llamarse la atención sobre la absoluta inexistencia de información acerca de este organismo en la página web de RTVE. La falta de transparencia puesta de manifiesto por esta ausencia de información puede ser indicativa de una actividad limitada e ineficaz que contrasta con las elevadas misiones atribuidas a dicho Consejo Asesor en la Ley por la que se crea la CRTVE. La rendición de cuentas debida tanto por la CRTVE como por el propio Consejo Asesor y sus integrantes debe aparecer reflejada adecuadamente en los soportes informativos de la Corporación y, en su caso, también del CCU.
- **Derecho de acceso a la programación y contenidos de los medios de la CRTVE.** Aunque tarde, se ha habilitado un procedimiento para el acceso de los grupos sociales y representativos a los contenidos de TVE, RN y los medios interactivos pertenecientes a la CRTVE. Respecto a este derecho de acceso, cabe formular las siguientes recomendaciones:
 - Transparencia en los procesos de asignación de tiempos y modos de acceso, no sólo entre la CRTVE y los demandantes de acceso, sino también hacia todos los usuarios, en general. En la actualidad no es posible acceder a información, de manera general y abierta, a través del sitio informativo propio de la CRTVE, acerca de qué grupos han obtenido dicho acceso.
 - Transparencia en los criterios de admisión de las solicitudes y adjudicación de espacios.

- **Participación en el Consejo de Consumidores y Usuarios.** Como se ha puesto de manifiesto, la participación de representantes de los consumidores y usuarios de los medios dentro del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), no sólo tiene una relevancia considerable en sí mismo, sino también en cuanto que el CCU es el cauce mediante el cual se designan representantes de los consumidores en un amplio y variado elenco de entidades y organismos de regulación y autorregulación, relacionadas con el mundo de los contenidos y las tecnologías de la información, lo audiovisual y las comunicaciones. Por lo tanto, debe extremarse la significación dada a cada mandato de representación, de manera que queden debidamente protegidos y defendidos los intereses de los consumidores representados. La debida representación debería asegurarse por la doble vía de:
 - La especialización, de manera que las asociaciones y, dentro de éstas, las personas designadas para representar a los consumidores en determinados foros expertos, acrediten competencias efectivas en el ámbito de representación. Se trata de una vía ya desarrollada por el CCU, aunque la reiteración de personas en diferentes foros plantea dudas sobre la eficacia real de su actuación en todos y cada uno de dichos foros.
 - La representación real. La aprobación del RD 487/2009, por el que se modifican determinados aspectos de regulación del CCU y en particular la exigencia de al menos 10.000 socios individuales como condición para la elegibilidad como miembro del CCU, resulta una garantía en este sentido.

Por otra parte, cabe recomendar también una mejora en los niveles de transparencia informativa del CCU respecto a la representación ejercida en los organismos en los que participa.

- **Control del cumplimiento de las normas sobre contenidos y protección de la infancia en la LGCA.** La Ley General de la Comunicación Audiovisual reconoce por primera vez el derecho de cada ciudadano a dirigirse a la “autoridad audiovisual competente” para solicitar que controle la adecuación de los contenidos difundidos con el ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación (art.9.1). En la actualidad, este derecho no puede ejercerse de manera adecuada por la ausencia de desarrollo normativo del artículo indicado, por la inexistencia de “ventanillas” claramente publicitadas, por la indefinición de procedimientos por parte de las administraciones afectadas, por la superposición y conflicto entre ámbitos de competencias territoriales y por las ambigüedades, cuando no contradicciones, de la propia LGCA. Puede expresarse con más palabras, pero no de forma más clara: en nuestra opinión, el derecho de iniciativa reconocido por la LGCA no es plenamente aplicable en estos momentos en nuestro país, lo que afecta de manera grave al conjunto de derechos que corresponden a los usuarios de los medios audiovisuales. Urge, en este sentido, la clarificación de competencias y la puesta en marcha de recursos y procedimientos que permitan a los ciudadanos dirigirse a las diferentes administraciones para reclamar su tutela en el ámbito de los contenidos audiovisuales, como determina la Ley. La presentación de en torno a 600 quejas por parte de las asociaciones integradas en iCmedia durante el año 2010 es prueba de la existencia de una demanda social que debe ser respondida de manera efectiva.

- **Participación en la configuración del sistema audiovisual.** El diseño contenido en la LGCA incluye la habilitación de un espacio propio para la participación ciudadana en la configuración del entorno audiovisual, mediante la creación de un Comité Consultivo en el seno del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, llamado a ser en esta Ley el organismo ejecutor de las provisiones contenidas en la misma. Si bien las funciones atribuidas a este Comité Consultivo no son excesivas, sí representa una oportunidad clara de avanzar hacia la construcción de esa ciudadanía audiovisual que se indicaba más arriba. La paralización del proceso de puesta en marcha del CEMA, su previsible sustitución en un futuro por otro tipo de organismo o incluso la absorción de funciones por parte de la propia administración central del Estado representa un paso atrás en la participación de los ciudadanos y en la consideración del papel que éstos deben desempeñar en el ámbito audiovisual. Cabe recomendar, por tanto, que la iniciativa contenida en la LGCA sobre el Comité Consultivo sea recogida de nuevo y canalizada en el modelo que finalmente resulte tras los procesos de revisión normativa que previsiblemente se pondrán en marcha tras las elecciones del 20-N.



Bibliografía

Hasebrink, U., Herzog, A., Eilders, C. (2007), "Media users' participation in Europe from a civil society perspective", en P.Baldi y U.Hasebrink (eds), *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol: Intellect Books.

Nieto Tamargo, A. (2008), "Ciudadano y Mercado de la Comunicación", en *Comunicación y Sociedad*, vol. XXI, núm. 2, págs.7-33

Salomon, Eve (2009), "The role of Broadcasting Regulation in Media Literacy". Mapping Media Education Policies in the world. Visions, Programmes and Challenges. New York, the United Nations-Alliance of Civilizations, págs. 197-209

Commission Famille, Education aux Médias. Rapport à l'attention de Madame Nadine Morano, Secrétaire d'Etat charge de la Famille et de la Solidarité, juin 2009 [<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000516/0000.pdf>]

McGonagle, Tarlach (2011), "Media Literacy: No Longer the Shrinking Violet of European Audiovisual Media Regulation", *Iris Plus*, n 3.

Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels. A comprehensive view of the concept of media literacy and an understanding of how media literacy levels in Europe should be assessed. For the European Commission Directorate General Information Society and Media; Media Literacy Unit. Final Report. Project coordinator and editor: Paolo Celot. Scientific coordinator: José Manuel Pérez Tornero. Brussels, October 2009.

EAVI-Danish Technological Institute (2011), *Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe. Final Report*. April 2011. Commissioned by the European Commission. Directorate General for Information Society and Media. Media Literacy Unit.

Celot, Paolo (2007), "TV viewers' rights in the European Union", en P.Baldi y U.Hasebrink (eds), *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol: Intellect Books.



PUBLICIDAD Y MENORES. LOS NUEVOS RETOS

*Ana María Medina Heredia
Universidad de Málaga*

5

5.1 El menor y la publicidad. Normativa legal y deontológica

La relación de la infancia con los medios de comunicación ha ido, en la mayoría de las ocasiones, rodeada de polémica, y algunos de sus supuestos (como la influencia de los mensajes emitidos por los *mass media* en el desarrollo y comportamiento infantil) han hecho correr ríos de tinta, aunque pocas veces la dialéctica entre detractores y defensores ha estado fundamentada en una investigación seria. En lo que atañe a niños y publicidad, cada día nos despertamos con noticias que revelan un creciente interés público hacia el tema. Muchas de estas voces expresan el deseo de un mayor intervencionismo político en este sector de la comunicación, aunque no se alcanza el necesario consenso entre los agentes implicados.

El acercamiento al marco normativo en el que se circunscribe la relación infancia-publicidad es la única manera posible de determinar los límites con los que se encuentra la práctica publicitaria en relación a los menores.

5.1.1 Normativa Europea

El siglo XX es el marco en que la humanidad da un paso decisivo hacia el reconocimiento de los derechos de la infancia. Sobre la base de los textos fundamentales de la Declaración General de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (20 noviembre 1959) y la Convención de los Derechos del Niño (20 noviembre de 1989), se reconoce la importante función de los medios de comunicación social en la vida de los niños, y los países firmantes se comprometen a velar por el acceso de los niños a contenidos informativos así como a aquellos que promuevan “su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental”.

Esta corriente ha encontrado eco en las legislaciones nacionales de los distintos países, entre ellos España. Ya en 1978, la Constitución Española, en el artículo 18.1, recoge la garantía del derecho al honor, a la propia intimidad y a la propia imagen de toda persona, y en el artículo 20, dispone que la protección de la juventud y de la infancia constituye un límite al ejercicio de las libertades de expresión. Esas libertades, que el propio precepto reconoce y protege con el carácter de fundamental, son: el derecho de expresión, el de creación artística, el de libertad de cátedra y el de información.

Con posterioridad, normas como la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, del Menor o el Código Penal, explicitan el respeto a los derechos de acceso a la información de los menores, siempre que sean adecuados a su desarrollo (Ley 1/1996, art.5.1) y promuevan valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás (art. 5.3) y la necesaria protección del menor sobre contenidos pornográficos (Código Penal, cap. X).

Las directivas europeas referidas al medio televisivo, conocidas como *Directivas de TV sin fronteras* (89/552/CEE, 97/36/CE y 2007/65/CE), así como las referidas a las prácticas comerciales (2005/29/CE) y recomendaciones como la que afecta a la protección de los menores en relación a la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea (2006/952/CE) han supuesto un progresivo avance en la regulación de la comunicación audiovisual, y sus respectivas transposiciones al ordenamiento español avanzan en la protección de los menores ante determinados usos publicitarios, que se sintetizan en los siguientes axiomas:

- Proteger a los menores de la publicidad de bebidas alcohólicas (89/552/CEE, art.15)
- No incitar al consumo ni a la persuasión de mayores para conseguir el objeto anunciado, tampoco desde la televenta (89/552/CEE, 97/36/CE, art. 16 y 2007/65/CE, art. 3 sexies)
- No explotar la especial confianza de los menores hacia sus padres, profesores u otras personas (89/552/CEE, art. 16 y 2007/65/CE, art. 3 sexies)
- No presentar al menor en situaciones peligrosas sin motivo (89/552/CEE, art.16 y 2007/65/CE, art. 3 sexies)
- Combatir todo tipo de discriminación, también en mensajes publicitarios (2006/952/CEM, recomendación 18)
- Diferenciar de manera clara los contenidos comerciales del resto de programas (2007/65/CE, art. 3 sexies)

De forma más concreta, la última directiva invita a los estados miembro a desarrollar y utilizar códigos de conducta para la publicidad infantil, especialmente en lo referente a alimentos y bebidas de alto poder nutricional.

Estas directrices han dado lugar a normativas más o menos concretas en los distintos estados miembro de la Unión Europea, como puede apreciarse en la tabla nº 3.

Tabla 1. Tabla comparativa de las legislaciones sobre publicidad e infancia en la Unión Europea

País	Corriente normativa	Concreción
Suecia	Legislación fuertemente restrictiva	<ul style="list-style-type: none"> - Está prohibida la publicidad de productos dirigidos a menores de doce años - La SVT1 emite programas educativos para que los menores conozcan las estrategias publicitarias
Dinamarca	Legislación fuertemente restrictiva	<ul style="list-style-type: none"> - Canales infantiles sin publicidad
Holanda	Legislación fuertemente restrictiva	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de la publicidad dirigida a menores de doce años
Bélgica	Legislación fuertemente restrictiva	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de la publicidad dirigida a menores de doce años
Italia	Legislación fuertemente restrictiva	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de la presencia de menores de 14 años en la publicidad
Francia	Autorregulación de los profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Revista gratuita para menores con información sobre consumo - Canal gratuito y sin publicidad para menores - Prohibición de emisión de publicidad dos horas antes y después de los programas infantiles - Módulo docente para maestros de primaria sobre publicidad y consumo
Inglaterra	Autorregulación de los profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Canales infantiles sin publicidad
España	Autorregulación de los profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Códigos de autorregulación que complementan las leyes vigentes
Alemania	Autorregulación de los profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Canales infantiles sin publicidad
Noruega		<ul style="list-style-type: none"> - Canales infantiles sin publicidad

Elaboración propia

A esta corriente prohibicionista de publicidad se está sumando, progresivamente, un impulso limitador de la publicidad de comida hipercalórica. Los elevados niveles de sobrepeso y obesidad infantil en países de América y Europa, están promoviendo líneas de pensamiento que ponen al consumo televisivo como emblema de la vida sedentaria, y al consecuente visionado de publicidad de estos productos, en el punto de mira de la lucha contra esta epidemia, propia de países desarrollados.

En España, la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) se ha mostrado en contra de medidas extremas como las adoptadas en algunos países (y que defienden en ocasiones la prohibición de todo tipo de publicidad infantil). La AUC considera que estas medidas acaban teniendo el efecto contrario al que persiguen, y resultan negativas para la programación dirigida a los menores, consiguiendo penalizar su emisión¹⁰⁶.

5.1.2 Normativa española

La transposición de las directrices europeas al ordenamiento español ha dado lugar a numerosos textos, de ámbito nacional, autonómico e, incluso, local que han tratado de regular la práctica publicitaria adaptándola al necesario respeto a los derechos de los menores. Sin embargo la norma fundamental en la actualidad la constituye la Ley General de la Comunicación Audiovisual 7/2010 de 31 de marzo, que vino a aunar la legislación existente hasta ahora en materia audiovisual, que resultaba dispersa y desfasada.

La Ley 7/2010, que viene a transponer la Directiva 2007/65/CE, se propone entre sus objetivos “compendiar la normativa vigente aún válida, actualizar aquellos aspectos que han sufrido importantes modificaciones y regular las nuevas situaciones carentes de marco legal”.

En el artículo 9, en el punto 2, la Ley aborda la franja horaria de emisión de aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores, Así, se prohíbe insertar en horario de protección al menor cualquier publicidad de productos “que promuevan el culto al cuerpo y el rechazo a la autoimagen, tales como productos adelgazantes, intervenciones quirúrgicas o tratamientos de estética, que apelen al rechazo social por la condición física, o al éxito debido a factores de peso o estética”.

¹⁰⁶ Tal como manifestó en un comunicado hecho público el 9 de diciembre de 2003, con motivo de la aprobación por el Parlamento italiano de prohibir la publicidad televisiva con menores de 14 años, consultado el 9-8-2011 en http://www.auc.es/Documentos/Comunicados%20Prensa/docnot2003/menores_publicidad_9-12-03.pdf

A las limitaciones de las comunicaciones comerciales basadas en el perjuicio moral o físico que puedan causar a los menores, heredadas de las directivas europeas y las anteriores transposiciones a nuestro ordenamiento, la nueva ley añade:

- No deben incitar conductas que favorezcan la desigualdad entre hombres y mujeres (art. 7. 3.e)
- Las comunicaciones comerciales sobre productos especialmente dirigidos a menores, como los juguetes, no deberán inducir a error sobre las características de los mismos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el menor para utilizarlas sin producir daño para sí o a terceros (art. 7. 3.f).

La ley española también recoge las restricciones en materia de publicidad de comida con alto nivel nutricional establecidas por la Directiva 2007/65/CE, así como la aplicación de las reglas anteriores a los servicios de comunicación por catálogo (art. 7.5), remitiendo a la calificación por edades determinada por el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia.

En la sección I del capítulo II, la Ley General Audiovisual de España regula la publicidad de bebidas alcohólicas, en referencia de la cual dictamina que está prohibida “la comunicación comercial de bebidas alcohólicas con un nivel inferior a veinte grados cuando esté dirigida a menores, fomente el consumo inmoderado o asocie el consumo a la mejora del rendimiento físico, el éxito social o la salud” (art. 18. 3.e).

Si atendemos a las consecuencias del incumplimiento de estas normas, en el art. 57. 4 se considera infracción muy grave “la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o en emisiones que discutan su tutela o filiación”.

Esta infracción se sancionará, como recoge el art. 60.1:

- En todo caso, con multa de 500.001 hasta 1.000.000 de euros para los servicios de comunicación audiovisual televisiva y de 100.001 a 200.000 para los radiofónicos, para los prestadores del servicio de comunicación electrónica y para los prestadores de servicio de catálogo de programas.

Asimismo, el art. 58. 3 considera infracción grave “la vulneración de la prohibición, y en su caso, de las condiciones de emisión de contenidos perjudiciales para el menor, previstas en el artículo 7. 2. de la misma ley.”

Esta infracción será sancionada del modo en que se estipula en el art. 60. 2:

- con multa de 100.001 hasta 500.000 euros para servicios de comunicación audiovisual televisiva y de 50.001 a 100.000 para los radiofónicos, para los prestadores del servicio de comunicación electrónica y para los prestadores de servicio de catálogo de programas.

En relación a la aparición de menores en los contenidos audiovisuales, el capítulo I del título II, la Ley Audiovisual española de 2010 trata del respeto a los derechos del público, y entre ellos, de los menores. En el artículo 7, de los derechos del menor, reconoce lo siguiente respecto a la aparición de menores en televisión:

“Los menores tienen el derecho a que su imagen y voz no sean utilizadas en los servicios de comunicación audiovisual sin su consentimiento o el de su representante legal, de acuerdo con la normativa vigente. En todo caso, está prohibida la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o emisiones que discutan su tutela o filiación”. (art. 7.1).

La aparición del menor en la publicidad, aunque constituye un exponente relevante de su presencia en los medios de comunicación, no se desarrolla en este apartado de manera específica.

La Ley General de la Publicidad

Al margen de las menciones ya realizadas sobre el desarrollo de principios enunciados a nivel europeo en las leyes vigentes en nuestro país, la Ley General de Publicidad (Ley 34/1988, de 11 de noviembre) debería ser el marco de todas las demás legislaciones sobre esta materia. Sin embargo, su atención a la relación de los menores con este tipo de comunicación es inexistente.

En el título II, relativo a publicidad ilícita, contempla implícitamente a la infancia cuando hace mención de la publicidad que atente contra “la dignidad de la persona o que vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus artículos 18 y 20, apartado 4”. Quien sí encuentra una regulación específica en su redacción es la mujer, a quien se cuida de ser representada de forma vejatoria, ya sea en la utilización de su cuerpo como objeto desvinculado del producto que se pretende anunciar, como asociando su imagen a comportamientos estereotipados que vulneren sus derechos y atenten contra lo establecido en la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Sin embargo, este cuidado no se desarrolla con el mismo detalle en lo referente al niño.

Resulta interesante, en ese mismo título, el artículo 7, que define la publicidad subliminal como aquella que “mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogas, puede actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida”. En este sentido, Francisco Ferrer, abogado de la Asociación General de Consumidores (ASGECO), declaraba el 21 de enero de 2007 que “utilizar niños en publicidad podría ser considerado como subliminal. Hay una publicidad indirecta que quiere ir calando en el crío. Puede atentar incluso contra los derechos de la infancia por utilizar al niño para llevar un mensaje al padre”¹⁰⁷.

A nivel regional, las leyes autonómicas, en desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales y menores “conforman el último eslabón legislativo de la infancia. Estas leyes inciden en el repertorio de derechos, fortalecen las garantías y desarrollan el sistema público de atención a los menores.”¹⁰⁸ La Comunidad de Madrid cuenta con aportaciones interesantes en el marco normativo, que adaptan e incluso completan lo previsto por el ordenamiento europeo. Así, encontramos que las restricciones de publicidad en relación a la infancia, recogidas en el artículo 16 de la Directiva 89/552/CEE “TV sin fronteras”, son también incorporadas a normas de ámbito regional, como la Ley Audiovisual de Cataluña, la de la Comunidad Valenciana, la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia en Aragón, la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección de la Infancia en Castilla y León, la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid, la Ley 12/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia de Cataluña, la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja y la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores de Canarias.

En la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid y en la 6/1995 de 28 de marzo de Garantías de los Derechos de la infancia y la adolescencia de la Comunidad de Madrid y en la Ley 12/2001 de 2 de julio de la Infancia y Adolescencia en Aragón se sigue la línea establecida por la Instrucción General del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre Protección de la Infancia y la Adolescencia, Señalización Orientativa y Derecho a la Información de las Personas Usuarias de los Servicios de Televisión, 296/2007 de 19 de diciembre, que incluye en el listado de publicidad ilícita aquellos anuncios “dirigidos a menores cuando fomenten malas prácticas alimenticias o cualquier otro comportamiento”¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Cita publicada en Joseba Elola, 21-1-2009, “Papá, compráelo”. Publicado en el diario El País en su versión digital y consultado el 27 de abril de 2011 en http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Papa/compratelo/elpepisc/20070121elpepisc_12/Tes

¹⁰⁸ Sánchez Bursón (2001, p. 78)

¹⁰⁹ Este tema preocupa mucho a las autoridades y consumidores en Hispanoamérica. En México, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Salud de 2006 cifró que el 26 por ciento de la población entre uno y cinco años de edad padece sobrepeso u obesidad.

La normativa aragonesa añade a los límites establecidos por la normativa europea y sus transposiciones españolas, un marcado interés en la adaptación del lenguaje y los mensajes a las capacidades de niños y adolescentes, así como de la protección de la infancia contra “mensajes que fomenten la violencia o que atenten contra la dignidad de las personas, la publicidad sexista y la que implique la difusión de ideas contrarias a los valores constitucionales” (art. 43.1 a y b).

5.1.3 Regulación de la publicidad protagonizada por menores

La aparición del menor en la publicidad no es una novedad, como atestiguan anuncios publicitarios de principio del siglo XX, pero sí es cada vez más frecuente. Las legislaciones europeas coinciden en prohibir la utilización de la figura infantil en anuncios de productos que puedan resultarles nocivos, como el alcohol o el tabaco, productos que constituyen los más legislados en relación a los niños.



Gráfico 2. Anuncio del jabón Fairy de las primeras décadas del siglo XX en Estados Unidos

En cuanto a los menores y su aparición en la publicidad es llamativo destacar la escasez de referencias que encontramos al respecto en la legislación europea y española.

La primera alusión la encontramos en la Directiva 89/552/CEE. En su artículo 15, relacionado con la publicidad televisiva y la televenta de bebidas alcohólicas, recoge entre sus criterios la prohibición de presentar a menores consumiendo dichas bebidas. (Art. 15.a), limitación contemplada también por las leyes 2/1995 de 9 de marzo de Castilla-La Mancha, 4/1997 de 10 de abril de Extremadura y 10/1991 de 16 de marzo de Navarra. Posteriormente, el texto de la Directiva conocida como Televisión sin Fronteras, sólo añade a este respecto que la publicidad televisada no deberá, sin motivo, **presentar a menores en situaciones peligrosas**¹¹⁰ (art. 16.d).

¹¹⁰ Esta negrita, así como todas las que siguen, son nuestras.

Ambas limitaciones se recogen igualmente en la Directiva 2007/65/CE que modifica la anterior así como en la transposición de la Directiva de 1989 a nuestro ordenamiento, mediante la Ley Española 25/1994 de 12 de julio, y la posterior Ley 22/1999 de 7 de junio.

La Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual, por cuya entrada en vigor las leyes referidas han quedado derogadas, repite la misma formulación que sus predecesoras a este respecto, como puede verse en su artículo 7.3.d.

La Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, 22/2005 de 29 de diciembre, como la Ley del Sector Audiovisual de la Generalitat Valenciana 1/2006, de 19 de abril, también contemplan entre la publicidad y televenta prohibidas aquella que presenta a menores de edad **consumiendo bebidas alcohólicas** y la que presenta al menor en situaciones peligrosas sin motivo justificado.

La Ley de los Derechos del Menor en Andalucía 1/1998, de 20 de abril, recoge en sus disposiciones generales que “las Administraciones Públicas de Andalucía promoverán cuantas acciones sean necesarias para evitar que las imágenes de los menores aparezcan en espacios o anuncios publicitarios **en los que se vulneren sus derechos** e, igualmente, impedir que su participación en los mismos pueda **perjudicarles moral o físicamente**” (capítulo 1. art. 7.3).

La Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores de Canarias, amplía lo dispuesto en las leyes antes referidas sobre publicidad de bebidas alcohólicas, incluyendo en el listado de actividades prohibidas a los niños y adolescentes la participación “**en publicidad de actividades o productos prohibidos a los menores**” en su capítulo III, introduce, dentro de las actividades prohibidas a menores, el participar en publicidad de actividades o productos prohibidos para ellos (art. 31.b), del mismo modo que cuatro años más tarde lo hará la Ley de la infancia y adolescencia en Aragón, 12/2001 de 2 de julio. Por su parte, la Ley 14/2010 de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, de Cataluña, en su artículo 59, extiende esta prohibición a los anuncios que promocionan la venta de tabaco. Esta norma dedica un artículo, el 60, a la aparición de los menores en la publicidad, y su incumplimiento se considera dentro de las infracciones graves recogidas en el artículo 158.

La Ley 14/2002 de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León, profundiza aun más en este ámbito y añade dos puntos: “**la utilización de su imagen no atentará contra la dignidad de los menores como personas ni contra los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente**” (art. 33.2.b) y “toda escenificación publicitaria en la que participen menores deberá **evitar mensajes que inciten al consumo compulsivo**” (art. 33.2.c). Esto último también lo incluye la Ley 6/1995 de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

Como hemos reflejado, las leyes limitan la utilización de menores en publicidad sobre la base del respeto a los siguientes principios:

- publicidad de actividades o productos prohibidos para su edad, como el tabaco o las bebidas alcohólicas, u otras actividades que les estén prohibidas
- publicidad que incite al consumo compulsivo
- anuncios que muestren a los niños en situaciones peligrosas, sin motivo
- publicidad u otros espacios que atenten contra su dignidad y derechos
- publicidad u otros espacios que supongan un perjuicio moral o físico para el menor

Estas restricciones no especifican qué puede considerarse perjuicio moral o físico, o un atentado contra su dignidad, dejándolo a la interpretación de publicistas, anunciantes, consumidores y jueces, si llega el caso.

Desde la Directiva Europea de Televisión sin Fronteras, los Estados miembros han perseguido sin éxito el establecimiento de unas pautas para regular las nuevas técnicas publicitarias y su relación con la infancia.

Como puede observarse en el análisis realizado a las distintas normas existentes, algunas legislaciones nacionales, e incluso autonómicas, han tomado la delantera, incorporando supuestos y matices que leyes de ámbito geográfico mayor no han logrado conseguir.

La creciente incorporación del niño al *target* publicitario así como su mayor protagonismo en el contenido de los mensajes comerciales hacen cada vez más necesaria una norma específica sobre infancia y publicidad que aborde de forma concreta las posibles infracciones en el uso del medio publicitario dirigido a los menores.

En último término, es necesario resaltar la casi inexistente atención que desde normas internacionales hasta autonómicas se presta a la aparición de niños y niñas en los anuncios, resultando éste un campo de suma delicadeza, ya que pone en juego derechos tan fundamentales como la protección de la propia imagen, especialmente en una etapa de la vida en que se es especialmente vulnerable.

5.1.4 Normativa deontológica

Dada la realidad legislativa que regula la actividad publicitaria, de la que hemos visto algunos ejemplos, los agentes implicados en el desarrollo de la misma han generado normas y mecanismos que establecen unos criterios deontológicos compartidos.

La Asociación de Autorregulación de la Comunicación Comercial (Autocontrol) constituye hoy por hoy el principal organismo dedicado a la autorregulación publicitaria. Esta organización de autodisciplina fue creada en 1996 al amparo de la Directiva 84/450/CEE sobre publicidad engañosa, que promueve los controles voluntarios de los países miembros en materia de comunicación comercial, así como lo hacen con posterioridad a la ley de la Unión Europea, la Ley 34/1988 General de

Publicidad, y la Ley 22/1999 de 7 de junio, de modificación de la Ley 25/1994, de trasposición de la Directiva Europea Televisión sin Fronteras.

En ella, empresas anunciantes, agencias de publicidad, medios de comunicación y asociaciones sin ánimo de lucro gestionan el sistema para procurar la corrección ética de la actividad publicitaria desarrollada en España, “en interés y beneficio de los consumidores, de los competidores, del mercado y de la sociedad en general”.

Para cumplir sus objetivos, Autocontrol cuenta con un Código de Conducta Publicitaria basado en el Código de Prácticas Publicitarias de la Cámara Internacional de Comercio. También cuenta con un sistema extrajudicial de resolución de controversias en materia publicitaria, que aplica el Código de Conducta, y que trabaja mediante el Jurado de la Publicidad, compuesto por expertos de reconocido prestigio en Derecho, Economía y Comunicaciones Comerciales, que dota a este órgano de un elevado nivel de credibilidad y autoridad técnica, no sólo a nivel nacional, sino también internacional, mediante la pertenencia de Autocontrol a la European Advertising Standards Alliance (EASA).

Las principales normas deontológicas que recogen en sus textos la defensa del menor ante la publicidad son las siguientes:

- Normativa sobre publicidad. Resolución de la dirección general del ente público RTVE por la que se hacen públicas las normas de admisión de publicidad, aprobadas por el Consejo de Administración del ente público RTVE en su reunión del 17 de abril de 1990, no vigente debido al cambio sustancial experimentado por el propio ente, constituido en la actualidad como corporación, y a la supresión de la publicidad en sus emisiones televisivas, recogida por la Ley 8/2009 de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, pero de gran interés por suponer el inicio de una corriente deontológica muy fructífera en otras cadenas y organismos
- Convenio de autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud, formulado por el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas y las cadenas de televisión el 26 de marzo de 1993
- Código Deontológico para Publicidad Infantil de 14 de diciembre de 1993, actualizado en el Código de Autorregulación de la Publicidad Infantil de Juguetes, AEFJ y Asociación Autocontrol, en junio de 2010
- Código de conducta publicitaria, de 14 de abril de 1999
- Convenio para la Aplicación del Código de 9 de junio de 2003

- Criterios interpretativos en materia de publicidad televisiva y menores (Comisión de seguimiento del “Acuerdo para el fomento de la autorregulación de la publicidad televisiva”, 19 de diciembre de 2003)
- Convenio y criterios orientadores en materia televisiva e infancia, de 13 de junio de 2002
- Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, de 9 de diciembre de 2004
- Código PAOS de Autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a menores, prevención de la obesidad y salud de 29 de marzo de 2005
- Código PEGI: Directrices sobre buenas prácticas en la publicidad de productos de software interactivo, de junio de 2005

Los límites a la práctica publicitaria televisiva dirigida a menores se expresa en las siguientes proposiciones:

- No incitará directamente a los menores a la compra de un producto, explotando su inexperiencia o su credulidad, ni a persuadir a sus padres o a terceros para que lo hagan. (1)
- No explotará la especial confianza de los menores en sus padres, profesores y otras personas. (1)
- Se rechazará la publicidad de juguetes que exalten el belicismo, la violencia o que reproduzcan armas, así como los que utilicen medios que puedan ser peligrosos para los niños. (1)
- Se prohíbe la publicidad dirigida a menores que pueda incitarles a comportamientos violentos o antisociales, o fomentar abusos, negligencias o conductas agresivas. (6)
- No se admitirá la publicidad de juguetes que exageren las facilidades de ejecución de los productos de modelaje o construcción. (1)
- La publicidad debe dejar claro si el mecanismo del juguete es manual o automático, evitando confusión en cuanto a los efectos de animación. (1)
- No se suscitará confusión en relación a los elementos que se venden con el juguete o de forma separada, ni en cuanto al tamaño del mismo. (1)
- Se expresará la edad destinataria del juguete. (1)
- Los juguetes deben acreditar su cumplimiento de las normas de inocuidad. (1)
- Respetar escrupulosamente la normativa sobre contenidos en la televisión, fomentando los valores éticos y humanos y prestando especial atención en los horarios infantiles a las recomendaciones de los organismos dedicados a la protección de los menores. (2)
- Los anunciantes deberán examinar el mensaje publicitario para estar seguros de que no provocará equívocos, ni defraudará ni informará erróneamente a los niños. (3)

- Los anuncios deben separarse claramente de los programas y mostrar que están dirigidos a los niños. No deben usarse situaciones, escenarios y estilos evocadores que confundan a los niños sobre la identidad de la comunicación que están recibiendo. (3)
- No se utilizará una excesiva presión comercial para lograr el consumo infantil, evitando estrategias que inviten a los niños a pedir a los padres la compra del producto, así como generar en los menores la urgencia de la compra mediante expresiones de inmediatez o exclusividad, ni sugerir que la compra aportará al usuario prestigio, habilidades o cualidades determinadas. (3)
- Las informaciones complementarias del mensaje publicitario deben expresarse en el lenguaje y los medios más fácilmente comprensibles por la audiencia infantil. (3)
- Las presentaciones comparativas deben hacerse en virtud de las características reales de los productos objeto de la comparación. (3)
- Los apoyos personales (de expertos, famosos, etc.) deben reflejar la realidad de las experiencias y creencias de quien las defiende, diferenciando bien lo que es publicidad de lo que es contenido editorial en el medio en que se difunda el mensaje publicitario. (3) Los personajes de ficción o presentadores de programas infantiles, el Código PAOS es tajante: estos no participarán en la publicidad dirigida a menores a no ser que ese programa o serie guarde relación directa con alguna promoción. (9)
- El uso de premios, promociones o concursos debe ser cuidado atentamente, ya que aumenta el atractivo del producto y puede ser fuente de explotación de la inmadurez infantil. Los mensajes sobre posibles premios asociados al producto deben expresarse de forma sencilla y clara, y de forma secundaria a la información sobre el producto. No se pueden dar expectativas falsas sobre la posibilidad de ganar los concursos publicitarios o sobre las características del premio. (3)
- La palabra “club” debe usarse sólo cuando se cumplan los requisitos de interactividad, continuidad y exclusividad, y no debe equivocar a los niños sobre supuestos beneficios por el mero resultado de la compra del producto anunciado. (3)
- Se evitará la publicidad que incite a sus receptores, especialmente a los adolescentes, a adquirir pautas o comportamientos que puedan resultar nocivos para su salud. (4)
- No se presentarán los alimentos o bebidas anunciados en cantidades excesivas ni como sustitutos de alguna de las tres comidas principales (desayuno, almuerzo y cena). (9)
- Se evitará incitar a los niños a la imitación de comportamientos perjudiciales o peligrosos para la salud, especialmente al consumo de drogas y el culto a la extrema delgadez (7).
- Se evitarán los mensajes o escenas de explícito contenido violento o sexual que carezcan de contenido educativo o informativo en los programas propios de la audiencia infantil, incluidos los cortes publicitarios. (7)

En relación a la publicidad protagonizada por menores, las principales normas deontológicas afirman que:

- No presentará a menores en situaciones peligrosas o susceptibles de inspirar actitudes violentas, injustas, insolidarias o antipedagógicas. (1)
- Los niños no pueden ser los actores principales de un anuncio, salvo en productos dedicados exclusiva o preferentemente a la infancia o de los que ésta sea beneficiaria, o que se refieran a salud, higiene, ropa, literatura, alimentación, elementos deportivos, juegos educativos y juguetes infantiles. (1)
- Los niños pueden actuar en mensajes dirigidos al público adulto cuando esta utilización no implique “menoscabo de su honra o reputación, o sea contraria a sus intereses” o presente al menor “en situaciones de riesgo”. (6)
- Los niños actuarán y hablarán con naturalidad y no emitirán juicios o valoraciones impropias de su edad. (1)
- No se presentará a menores consumiendo alcohol o como protagonistas de anuncios de bebidas alcohólicas (1)
- Los niños no deben utilizarse para dar testimonio formal. No obstante, esto no impide que hagan comentarios espontáneos sobre temas en los cuales podrían tener un interés natural evidente. (3)
- No deben presentarse a los niños los productos inadecuados para ellos, así como tampoco aquellos productos para niños mostrados con personajes de edad inferior a la recomendada para su uso y disfrute. No se mostrará el uso peligroso o inadecuado del producto, y se promoverá la aparición de adultos acompañando a los niños cuando los productos puedan poner en peligro su seguridad. No se incitará a los niños a entrar en lugares extraños o a conversar con desconocidos. (3) Tampoco se mostrarán niños o adultos en situaciones inseguras o en actos perjudiciales para sí mismos o para los demás. Si así se hiciera debe justificarse la causa, bajo una interpretación restrictiva. (6)
- no se utilizará a menores en imitaciones de comportamiento adultos que resulten vejatorias. (7)

5.1.5 Grado de cumplimiento: informes de quejas y reclamaciones

Los códigos deontológicos en publicidad constituyen un elemento indispensable para el fomento y respeto de la buena praxis en la creatividad publicitaria, sin embargo, su éxito no siempre es el deseado.

Como afirma el director general de Autocontrol, José Domingo Gómez Castallo: “En nuestro país, el tema de los niños y la publicidad ha tenido siempre una escasa litigiosidad. Desde que se creó el Jurado de la Publicidad de la AAP en 1996 (hasta el 2001), solamente se han remitido 25 reclamaciones que tratasen cuestiones relativas a los niños y la publicidad”. (Gómez Castallo, 2001, p.58)

El código deontológico sobre publicidad infantil, firmado por la Asociación Española de Fabricantes de Juguetes (AEFJ) y la Unión de Consumidores de España (UCE) en 1993 incluía la creación de una comisión para su seguimiento. Por encargo de dicha comisión, Martínez Pastor, Pérez-Ugena, y Salas (2010) dirigen un estudio de los spots de juguetes dirigidos a niños y el cumplimiento de la normativa deontológica y jurídica en esta materia. En él encuentran incumplimientos en un 25,9% de una muestra de 379 spots. Las infracciones más repetidas responden a cuestiones referidas a leyendas ilegibles (2,60%) y a la incitación al consumo a través de expresiones como “ahora” o “sólo” (2,11%) y mediante la referencia a la página web del producto (41,48%), aunque este incumplimiento se considera “potencial” ya que puede entenderse como información añadida al producto ofertado.

El Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, firmado por RTVE, Antena 3 Tv, Telecinco, Sogecable, y el gobierno en 2004, también dispone de una comisión de seguimiento, según la cual las reclamaciones recibidas disminuyen año tras año (en el gráfico 3, desde el 2005 al 2010), sus datos han sido ampliamente contestados.

Los datos presentados en los sucesivos informes de la comisión se contradicen con los otorgados por informes independientes como los generados por el grupo GICOMSOC, de la Universidad Rey Juan Carlos, que ha realizado durante años un seguimiento independiente por encargo de la presidencia del Gobierno. Entre otros, encontramos un elevado número de vulneraciones cometidas entre el 9 de septiembre y el 31 de diciembre de 2008 y el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2009. Las infracciones ascienden a 4.889 y 5.838, respectivamente. De éstas, alrededor del 30 % se califican como vulneraciones graves, localizadas básicamente en las películas en el tercer trimestre de 2009, y en las series, los informativos y los programas de actualidad social en el último trimestre de 2009. Los concursos, la publicidad (excluyendo las autopromociones) y los dibujos animados apenas presentan infracciones de gravedad A (Fernández Martínez y López de Ayala, 2011).

El Observatorio de Publicidad y Sociedad del Centro Universitario Villanueva adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, en colaboración con organizaciones de telespectadores, ha venido realizando también informes de seguimiento y actualización de este código con periodicidad semestral en trabajos dirigidos por el prof. Ruiz San Román. El VIII Informe de Seguimiento destaca que las televisiones incumplen una media de 7,50 veces al día el horario de protección a la infancia, siendo la Sexta y A3 las cadenas que menos respetan a los pequeños.

En relación al código PAOS, firmado por la Federación de Industrias de Alimentación y Bebidas (FIAB), la asociación Autocontrol y el gobierno en 2005, la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU) editó en 2009 un informe sobre televisión para niños con el objeto de analizar la programación televisiva dirigida a la infancia en relación con sus derechos, en especial con el derecho a la salud, incluida la publicidad, la autopromoción y el patrocinio de programas (VV.AA., 2009).

El trabajo, realizado por un equipo de investigadores dirigidos por el profesor Sánchez de Diego, de la Universidad Complutense, viene a completar una serie de informes que se inició tres años antes de ser aprobado el Acuerdo para el Fomento de la Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia y su consecuente Código y que lo ha incorporado como materia de seguimiento y evaluación, especialmente en lo relativo a las franjas de protección reforzada. Este estudio parte del convencimiento, expresado por sus autores, de que administraciones públicas, madres y padres y consumidores y usuarios deben ser parte de la solución que se dé a la problemática de la televisión y el menor (corregulación).

En relación a la publicidad, este trabajo concluye que, dentro del horario de protección reforzada, existe una saturación de publicidad dirigida a menores, fundamentalmente de juguetes y alimentación, y que en ella se emiten contenidos impropios por su componente sexual, violento (especialmente en promoción de videojuegos o autopromoción de contenidos para adultos) y que vulnera con frecuencia lo establecido en el Código de Autorregulación de la Publicidad de Alimentos dirigida a menores, prevención de la Obesidad y Salud (Código PAOS).

La asociación Autocontrol tramita las reclamaciones presentadas por los consumidores, las asociaciones de consumidores y las empresas. Durante el año 2009, EL Defensor del Menor de Madrid tramitó una serie de quejas presentadas por los ciudadanos en materia de infancia y publicidad, la mayoría de las cuales se refieren a campañas publicitarias dirigidas a adultos que mostraban imágenes o expresiones que podían ser consideradas perjudiciales para los menores como potenciales espectadores¹¹¹.

¹¹¹ Informe Anual 2009. Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Consultado en <http://www.defensordelmenor.org/upload/documentacion/informes/102804.pdf> el 28-9-2011.

En las quejas referidas a mensajes específicamente dirigidos al público infantil, encontramos el expediente 608/09, en relación con algunos mensajes publicitarios incluidos en los envoltorios del producto «Donettes» comercializado por Panrico, S.L.U. La persona que interpuso la queja consideraba que las frases «*Comparto mi cuerpo no mis Donettes*» y «*Qué te quitas si te doy Donettes*» eran inadecuadas para los jóvenes y adolescentes, principales consumidores de este producto y, por tanto, destinatarios de esta publicidad.

En este caso no fue necesario un pronunciamiento por parte del Jurado de la Publicidad al manifestarse la empresa anunciadora a favor de rectificar, retirando dichas expresiones de sus mensajes.

5.2 Menor y publicidad, una relación en continuo crecimiento

La normativa reflejada trata, aunque en ocasiones de forma insuficiente, de establecer un marco donde se asegure el respeto a los derechos de los menores en el desarrollo de la práctica de la comunicación comercial. Una práctica que está cada vez más extendida en relación a la infancia, ya sea ocupando ésta el lugar de espectadora como el de elemento incluido en los mensajes publicitarios.

En 2010, un informe del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid realizado sobre una muestra de 2.500 menores, afirma que un tercio de la población con edades comprendidas entre los 8 y los 16 años pasa entre una y dos horas diarias ante la pantalla, otro tercio supera las dos horas y casi un sexto supera las tres horas diarias de consumo televisivo. Este estudio revela un aumento del consumo medio durante el fin de semana, destacando que existe un porcentaje significativo de menores que declaran ver la televisión cinco horas o más diarias los sábados y domingos, entrando en una categoría de grandes consumidores (*heavy consumers*), más propia de los adultos, especialmente, en la tercera edad¹¹².

La exposición de los menores a los mensajes publicitarios es, por tanto, una realidad que crece exponencialmente, y constituye un factor de especial atención en el estudio de la relación del niño y la comunicación mediática.

¹¹² *Menores y televisión: Encuesta sobre hábitos, actitudes y uso del medio entre los niños y niñas de la Comunidad de Madrid*. Defensor del Menor. Consejo de Participación Infantil. Enero 2010.

La industria publicitaria da significativas muestras de ser consciente de esta realidad. Las abultadas cifras de la publicidad dirigida al público infantil no hacen sino crecer año tras año, y son un claro indicador de que el menor no juega sólo el papel de receptor de los mensajes, fácilmente impresionable por la estética y ritmo narrativo de sus contenidos, sino que actúa en muchos casos como *prescriptores* del consumo familiar e, incluso, como destinatario de un mercado propio en el que él es el consumidor final, y que va más allá del sector de golosinas y otros productos de bajo coste. El niño, en la sociedad actual, gana peso como decisor de sus propias compras y las de su familia, y esto lo hace un *target* cada vez más relevante para la industria de la comunicación comercial.

La inversión publicitaria en el sector infantil en la Unión Europea se cifra entre los 670 y los mil millones de euros anuales y creciendo, ya a partir del año 2006¹¹³.

En nuestro país, en 1999, el total de inversión publicitaria agrupada de productos infantiles (alimentación infantil, higiene infantil, juegos y juguetes y otros productos infantiles), sumaba ya prácticamente 60 millones de euros, cifra que ha aumentado progresivamente en los años siguientes. En siete años, se ha pasado de invertir en publicidad dirigida a la infancia 59,9 millones de euros, a invertir 94,9 millones de euros. Marcas dedicadas a sectores con un perfil consumidor eminentemente infantil demuestran el peso que la publicidad dirigida a los niños, o que tienen a ellos como beneficiarios, llega a alcanzar en televisión.

Por citar algunos ejemplos, si miramos al *ranking* de anunciantes por inversión publicitaria en el medio televisivo, en el año 2009, encontramos que entre los veinte primeros, hay tres empresas dedicadas mayoritariamente a productos infantiles:

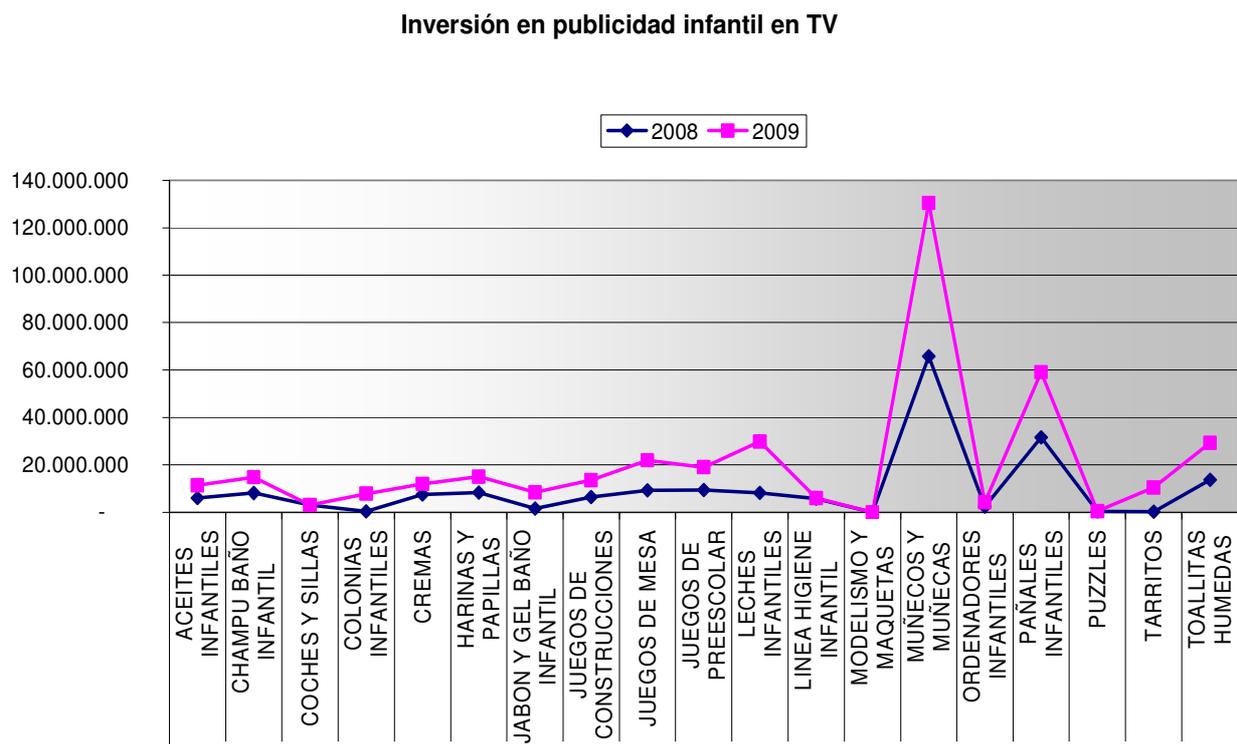
Danone, en un cuarto lugar; Johnson & Johnson, en el octavo; y Nestlé, en el decimoquinto. Estos juntos suman 108.399.162 €, lo que equivale a más de un 14% de la inversión realizada por el grupo conformado por los veinte primeros anunciantes. Respecto al total, estas tres marcas suman un 4,7% de la inversión publicitaria en televisión.

La empresa Infoadex nos permite conocer la inversión en publicidad del sector infantil en los últimos años¹¹⁴.

¹¹³ González, M. (2006). Nuestra responsabilidad ante los pequeños expertos. El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing, 2006, 71-72.

¹¹⁴ Consideramos productos infantiles los catalogados bajo este epígrafe por Infoadex, y que incluyen aceites infantiles, champú de baño infantil, coches y sillas, colonias infantiles, cremas, harinas y papillas, jabón y gel de baño infantil, juegos de construcciones, juegos de mesa, juegos de preescolar, leches infantiles, línea de higiene infantil, línea de productos infantiles, modelismo y maquetas, muñecos y muñecas, ordenadores infantiles, pañales infantiles, puzzles, tarritos y toallitas húmedas infantiles.

Gráfico 4. Gráfico de evolución de la inversión publicitaria en productos infantiles en televisión generalista



Elaboración propia a partir de los datos facilitados por Infoadex

El gráfico anterior de inversión publicitaria de productos infantiles en la televisión generalista muestra un incremento de un 11% en 2009 respecto al anterior, cuantificable en 188.085.965 euros, en el año 2008, y 208.285.547 euros en 2009, aunque si comparamos el peso de la inversión dirigida a la infancia con el total de la inversión observamos que responde a un incremento generalizado, y la inversión dirigida a la infancia constituye en ambos periodos un 2% del total de inversión en publicidad televisiva en las cadenas generalistas.

En la televisión temática, la inversión publicitaria en productos infantiles supuso en 2008 22.022.293 euros, cifra que ascendió a 37.569.846 en 2009, lo que supuso un incremento del 71% con respecto al año anterior. En relación al total de inversión publicitaria en televisión temática, la relativa a productos infantiles supone un 3% en 2008 y un 4% en 2009.

En líneas generales, agrupando el medio televisivo, en el año 2010 se percibe un descenso en la inversión publicitaria infantil respecto a los dos años anteriores. El volumen se cifró en 164.957.283 euros, lo que supone un 1,32% del total de inversión publicitaria en el medio.

En definitiva, durante los años 2008, 2009 y 2010 los anunciantes de productos dedicados exclusivamente a la infancia invirtieron en el medio televisivo 558.953.216 euros, como puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 5. Tabla de evolución de la inversión publicitaria en productos infantiles en medio televisivo

2008	2009	2010	total
179.153.613 €	214.842.320 €	164.957.283 €	558.953.216 €

Elaboración propia a partir de los datos facilitados por Infoadex

5.3 El papel del menor en los mensajes publicitarios

Los datos económicos presentados demuestran la tendencia creciente del mercado publicitario infantil y nos ayudan a conocer el papel cada vez más relevante de los niños en el mundo de la publicidad. Esto nos lleva a comprender su presencia, también creciente, como imagen protagonista en los spots. Porque el menor no sólo es sujeto pasivo que recibe los mensajes publicitarios, sino que se constituye, en no pocas ocasiones, en un elemento inserto en el propio discurso comercial. Estudios recientes demuestran que la presencia infantil en la publicidad abarca un 27'2% de los mensajes¹¹⁵. Ya en 2007, prácticamente un tercio de los anuncios emitidos por televisión contaba con la presencia de menores, y en la mitad de ellos la presencia del menor no se justificaba ni por ser consumidor del producto anunciado ni por ser destinatario del mensaje publicitario. De ello es fácilmente deducible que los menores aportan valor simbólico a los productos anunciados, dotándolos con su imagen de connotaciones abstractas a las que el niño da cuerpo, tratando de favorecer su consumo.

La utilización de menores en publicidad abarca distintos tipos de mensajes, comerciales y sociales, y su representación en ellos lleva asociados una serie de valores que contribuyen a una trasmisión más eficaz del mensaje al *target* concreto al que se dirige.

¹¹⁵ Ortiz Tardío, J. (2008). El niño, los medios y la publicidad. *Vox Paedriatica*, 16 (1), 39-43.

5.3.1 El niño en la publicidad social

Un exponente a tener en cuenta en el uso de la imagen infantil en publicidad lo encontramos en los mensajes de sensibilización elaborados desde organizaciones sin ánimo de lucro. En la publicidad social, el niño adquiere un papel de representación de una sociedad convulsa, afectada por males de distinta índole, que tienen en los menores su componente más débil y, a la vez, su principal esperanza.

Instituciones de defensa de los menores como *Anesvad*, *Unicef*, *Ayuda en acción*, utilizan a menores en sus campañas para denunciar problemas sociales que afectan directamente a la infancia, como la pornografía infantil, la explotación sexual, la esclavitud de los menores como mano de obra o su utilización como soldados en conflictos armados.

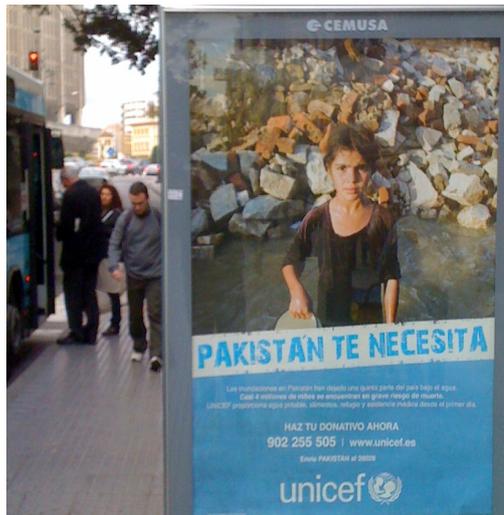
Los niños en la publicidad social son, por regla general, portadores de una serie de valores determinados¹¹⁶:

- solidaridad
- lástima,
- indefensión
- fragilidad
- esperanza
- confianza en el futuro
- invitación al cambio



¹¹⁶ Medina Heredia, A. M^a. (2011): *Publicidad e infancia: la imagen del niño en los spots televisivos (España 2007)*. Tesis doctoral. Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad. Universidad de Málaga, junio, 2011. 654 pp.

Gráfico 6. Anuncio publicitario de Unicef. Noviembre 2010. Málaga



Todas estas connotaciones van dirigidas al público adulto, que ve en ellos los protagonistas de una situación dramática que sufren en primera persona, a pesar de ser inocentes. Su imagen en estos *spots* suele ser representada en primer plano, y la mirada y el gesto del personaje infantil es una apelación directa a la sensibilidad del receptor.

Esta publicidad de carácter social que se dedica a la infancia tiene como objetivo la defensa y la protección de la infancia. Por eso, algunos autores han afirmado que “nunca los niños y las niñas tuvieron un papel tan protagonista en la sensibilización sobre la protección de sus derechos”.¹¹⁷

5.3.2 El niño en los mensajes comerciales dirigidos al niño

El potencial de la imagen infantil como recurso narrativo es incuestionable cuando se trata de publicidad comercial dirigida a menores. Montuenga y Abadía, responsables de la Fundación Nins, cuyo objetivo es la protección de la infancia por medio de proyectos culturales y de ocio, dan la razón a este uso asegurando que es, sin duda, una de las más recomendables estrategias creativas dirigidas a los menores, por el poder de identificación de los pequeños consumidores con los actores ¹¹⁸.

Cuando el niño actúa en un anuncio televisivo cuyo público objetivo es, a su vez, un niño, éste representa una serie de valores que van a influir en su receptor. Esos valores pueden ser positivos, y constituir modelos correctos que potencien un discurso constructivo acerca de la infancia, o negativos, deteriorando el derecho a la propia imagen de los menores e imposibilitando un adecuado desarrollo del menor espectador.

¹¹⁷ Arroyo Alamaraz, I. (2006). Publicidad, televisión y niños. El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing, 2006, 67-68.

¹¹⁸ Montuenga, A. y Abadía, G. (2006). La infancia como origen de la creatividad. El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing, 2006, 52-53.

Autores como Montuenga y Abadía¹¹⁹ abogan por la participación de los menores en la publicidad, de modo que los niños vehiculen valores necesarios para el desarrollo de la sociedad, constituyéndose en modelos sociales para los demás niños.

Sin lugar a dudas, poco beneficio a la sociedad, y a la misma empresa anunciadora, aportan los niños publicitarios que muestran conductas innecesariamente adultas, o la infancia publicitaria que tiene como única cantera a los niños nacidos de producciones televisivas musicales o de ficción, que venden cualquier cosa a un público entregado de antemano por su condición de famosos.

En este sentido, Levin y Kilbourne estudian la parte que, en esta influencia, corresponde a la sexualidad. En su último trabajo¹²⁰ han advertido de la dañina exposición de los niños a modelos infantiles precozmente “sexualizados” en la publicidad. Afirman: “muchas empresas hacen cantidades obscenas de dinero usando el sexo y la violencia para vender sus productos a los niños (...). Los roles de género modelados para la infancia se han ido convirtiendo progresivamente en polarizados y rígidos. Una estrecha definición de feminidad y sexualidad invita a las niñas a centrarse intensamente en la apariencia y el deseo sexual. Ellas aprenden a edad muy temprana que su valor está determinado por lo bonitas, delgadas, “calientes” y sexys que son. Y los niños, que adquieren una muy reducida definición de masculinidad que promueve la insensibilidad y el comportamiento machista, son enseñados a juzgarlas basándose en cómo de cerca están de un imposible y artificial ideal femenino”. Llevado a sus más dramáticas consecuencias, Levin et al. afirman que “la incesante sexualización de la infancia puede contribuir a comportamientos sexuales patológicos, incluidos el abuso sexual, la pedofilia y la prostitución”.

Esas estrategias publicitarias, además de contribuir al deterioro de la imagen infantil, y por tanto, perjudicar el ineludible desarrollo de los niños espectadores basado en los modelos televisivos, tiene poco futuro como elemento persuasivo eficaz a largo plazo.

¹¹⁹ Montuenga, A. y Abadía, G. (2006). La infancia como origen de la creatividad. El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing, 2006, 52-53.

¹²⁰ Levin, D. E. and Kilbourne, J. (2009). So Sexy So Soon. The new sexualized childhood and what parents can do to protect their kids. New York: Random House.

Montuenga et al. afirman que, lejos de esos modelos, los niños necesitan de ídolos sociales que sean como ellos, que les aporten valores positivos, sin afectar el proceso de maduración natural y que permitan construir entornos de admiración basados en la realidad. La responsabilidad de los publicitarios a la hora de encontrar y potenciar esos modelos de carne y hueso debe conjugar, para alcanzar el éxito, tres grandes factores:

- ser niños que vivan y actúen naturalmente como niños,
- que aporten los valores positivos de la infancia a las intenciones de una compañía anunciante,
- que permitan, a los creativos publicitarios, tener en ese modelo infantil el gran baluarte de la creatividad dentro de la reglamentación y de la protección del menor.

El camino abierto por esta realidad, que convierte al niño en parte del propio mensaje y en receptor del mismo constituye una oportunidad, un reto que, abordado en consonancia desde los medios de comunicación, la escuela y la familia, puede ofrecer muchas posibilidades en la socialización de los menores a través del consumo y de la comunicación de masas, contribuyendo con la publicidad a informar y formar una nueva forma de ciudadanía.

5.3.3 El niño en los mensajes comerciales dirigidos al adulto

Sin embargo, el niño no sólo se utiliza para representar productos que van dirigidos a su propio consumo, sino que también protagoniza mensajes comerciales dirigidos al adulto. ¿Por qué es la infancia con frecuencia la imagen elegida para campañas dirigidas a los mayores? ¿Qué hace que esta figura sea la preferida por los creativos para vender productos tan diversos como automóviles, seguros o servicios financieros o telemáticos? Para estudiar la causa, debemos remitirnos a los valores que estos modelos infantiles representan.

Balado¹²¹ viene a definir a la infancia en la publicidad como el *prescriptor* irresistible, es decir, como un elemento que potencia el valor seductor del producto, y que elimina las barreras psicológicas del consumidor. La psiquiatra Ana Isabel Romero afirma: “cuando el niño se presenta como objeto del mensaje publicitario, su imagen aparece como portadora del valor de la inocencia y de la sensualidad, sustituyendo en versión *light* al desnudo femenino”. Una imagen, añade Balado, “que atrae por igual a hombres y mujeres”. Ahí radica su irresistible fuerza como *prescriptor*.

El tratamiento que recibe la infancia en la publicidad comercial enfocada al *target* adulto es el de un elemento narrativo de atracción, que no representa al menor

¹²¹ Balado, C. (2006). El prescriptor irresistible. El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing, 2006, 64-66.

como sujeto del mensaje, consumidor del producto anunciado, sino como objeto que añade valores simbólicos y connotativos al bien o servicio al que presta su imagen.

Este niño-objeto es utilizado por los publicistas como un manipulador eficaz de los sentimientos del público adulto, que difícilmente se resiste a la ternura y belleza del niño. Éste le evoca un pasado idealizado al que pueden regresar de forma virtual por medio de la publicidad, y, por extensión, por el consumo del elemento anunciado.

El niño en la publicidad dirigida al adulto puede representar distintos roles, que le llevan a adquirir una serie de valores asociados¹²².

El niño en su papel de hijo:

Los nuevos modelos de familia, emergentes en nuestra sociedad, no destierran la figura infantil de la imagen publicitaria de familia. Para mostrar que un grupo de personas constituyen una familia, los creativos utilizan, al margen de los actores progenitores (que sí aceptan mayor variación en cuanto a combinaciones: padre y madre, madre o padre) la presencia de un hijo y/o una hija, normalmente con edades inferiores a los 10-11 años.

El niño así representado trata de despertar el instinto paternal del adulto, y su imagen representa los valores de la protección, el cuidado, la ternura, la fragilidad, la inocencia, etc. En ocasiones, su presencia va cargada de un componente travieso y espontáneo, pero cuya pequeña escala lo hace igualmente adorable, y hace nacer en el adulto la simpatía y la comprensión.

En este papel, la infancia crea una corriente de simpatía y aceptación del producto similar a la que un pequeño despierta en sus padres.

El niño como parte de la sociedad:

En otros casos, el niño es utilizado para representar una parte de la sociedad, la infancia, pero ante la que el consumidor se distancia. No se trata del hijo propio, sino del ajeno.

En esta ocasión se recurre a gestos y actitudes más simpáticas, atrevidas. El niño unifica toda una serie de características, que serían molestas y problemáticas si fuese considerado algo propio, pero que aquí son presentadas de forma divertida,

¹²² Medina Heredia, A. M^a. (2011): *Publicidad e infancia: la imagen del niño en los spots televisivos (España 2007)*. Tesis doctoral. Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad. Universidad de Málaga, junio, 2011. 654 pp.

incluso simpática, para potenciar la capacidad del producto de librarnos de esa realidad ajena de forma rápida y eficaz, otorgándonos una burbuja de comodidad.

El niño no nacido:

Encontramos, también, numerosas referencias publicitarias al niño en estado gestacional, en su etapa intrauterina. La mujer embarazada, de forma mayoritaria, o la utilización de una imagen ecográfica, hacen presente al niño antes de su nacimiento. Los valores a los que se asocia este elemento narrativo son la protección y el *confort* que constituye el vientre materno, así como la esperanza e ilusión que representa una nueva vida que está por llegar, y que aún no conoce condicionamientos ni limitaciones. El increíble potencial de un nuevo ser humano constituye aquí una herramienta persuasiva que nos evoca la libertad y capacidad que cada uno conserva aún en su esencia.

El niño en papel de adulto:

En multitud de ocasiones, el menor refleja en los anuncios a un adulto en miniatura, imitando su manera de vestir, de comportarse, de pensar y actuar. La imagen infantil quiere representar así, con un toque simpático, el valor del hedonismo, y une la idea del deseo y la capacidad para lograr hacerlo realidad. Un capricho infantil depende de otros para materializarse, pero un “capricho” adulto cuenta con el respaldo de que el propio consumidor puede satisfacerlo mediante la compra.

El niño que fuimos:

Muchos anuncios recurren a elementos que nos hacen recordar nuestra propia infancia, mediante personajes, productos o canciones que nos vuelven nostálgicos. Esa etapa pasada regresa con la intención de apelar a nuestros sentimientos para conseguir la compra, como si fuéramos capaces de recuperar ese tiempo perdido. Aquí no hablamos de la infancia propiamente dicha, reflejada en un sujeto físico, sino a través de personajes u objetos propios del mundo infantil, fundamentalmente de épocas anteriores.

El niño que somos:

La infancia aparece a menudo en la publicidad por medio de adultos con conductas propias de la infancia. Los comportamientos infantiles son aquí un elemento al que se añaden valores como la libertad, el placer, la satisfacción de las propias necesidades y denotan la ausencia de responsabilidad o de prejuicios, que constituyen, en ocasiones, los principales obstáculos para que el espectador dé el salto al consumo.

La imagen que la publicidad refleja del universo infantil es, como vemos, diversa y en ella encontramos tantos matices como valores encarnados en la figura de los pequeños. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, encontramos que el prisma adulto desde el que nos acercamos a la realidad infantil para reflejarla acaba velando, en lugar de revelando, todo lo que de positivo tiene.

Autores como Montuenga y Abadía afirman que “los adultos que intervenimos en procesos que tienen a la infancia como protagonista tenemos serias dificultades para salir de nuestro mundo de mayores para jugar un poco”. Ciertamente, parece claro que los niños de la publicidad se convierten en “objetos” por cuanto son desprendidos de todo lo propio y dotados de valores impropios a los que sólo sirven de envoltorio ocasional.

Dado que el estudio y análisis de la imagen del menor en los anuncios es, a pesar de su carácter fundamental, un campo poco explorado, consideramos necesario esclarecer las principales características de esa presencia infantil en los mensajes publicitarios. Para ello, nos fijamos en el análisis de expertos más reciente sobre la imagen infantil publicitaria realizado en nuestro país.

5.4 La imagen del niño en la publicidad televisiva

En junio de 2011 el Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad de Málaga presentó un estudio sobre la imagen de los menores encontrada en los *spots* televisivos durante todo un año de emisión en las principales cadenas nacionales en España.¹²³

El trabajo tiene como objeto de estudio un corpus compuesto por 243 anuncios. El examen al que se somete dicha muestra responde a la determinación de las características generales, el análisis técnico y el análisis descriptivo de los *spots*, abarcando variables como la categoría de producto anunciado, el consumidor final del mismo, la marca concreta del producto o servicio, el estilo publicitario usado en el *spot*, la gama cromática dominante en la imagen, el tipo de plano utilizado para mostrar la figura infantil, el valor asociado al producto anunciado, el *target* al que se dirige el anuncio (sexo y edad) y el personaje infantil representado (sexo, edad, color de cabello, constitución física, atuendo, espacio donde se desarrolla la mayor parte de la acción, cualidad o actitud destacada del personaje, actividad principal, compañía con la que se relaciona y rasgos étnicos del personaje).

¹²³ El estudio fue realizado por Ana María Medina Heredia, bajo el título “Publicidad e Infancia: la imagen del niño en los *spots* televisivos (España, 2007)”

Este estudio alcanza las siguientes conclusiones:

- Se ha extendido el uso de menores como reclamo publicitario, también para el *target* adulto. En un 82% de los casos, el mensaje comercial que utiliza la imagen de un personaje infantil va dirigido a un *target* mayor de 18 años, dentro del cual tiene un notable peso el de sexo femenino (49%) y edad comprendida entre los 31 y los 50 años (con un 63% del total de anuncios).
- El papel del menor en la publicidad televisiva no se limita al de mero *prescriptor*, como representante del niño beneficiario directa o indirectamente del bien o servicio anunciado, sino que se convierte en no pocas ocasiones en un niño-objeto, que adquiere un significado “connotador” en la medida en que transmite los valores que intenta vender el anunciante (un 35% de los *spots* analizados pertenecen a productos de consumo exclusivamente adulto, entre ellos alimentación, belleza, vehículos y servicios financieros).
- El uso de la infancia como reclamo se emplea para ofertar bienes catalogados exclusivamente para los menores en tan sólo 2 de cada 10 anuncios.
- La imagen infantil apela en muchos casos a un adulto que evoca así, virtualmente, un mundo infantil en el que le gustaría continuar, y al que propone mayoritariamente valores egocéntricos (57%) como el placer, el éxito, la competitividad o la seguridad
- Existe un sesgo sexista en determinadas tareas, que aparecen mayoritariamente realizadas por los menores de sexo femenino, como el “*posado*” (86%), frente a otras realizadas preferentemente por el sexo masculino, como el “*aprendizaje en la escuela*” (83%).

El menor representado en la publicidad televisiva se configura atendiendo a la siguiente descripción:

- **varón.** El personaje infantil de sexo masculino prima sobre el femenino, con un 59% sobre un 40%.
- **de rasgos occidentales** (en un 96% de los casos) Es minoritaria la presencia de niños cuyos rasgos delaten una procedencia geográfica diferente, y los casos que existen suelen estar contextualizados en entornos familiares y de amistad distintos a sus rasgos étnicos, lo que sugiere la idea de adopción. Sólo en dos ocasiones se presentan niños de origen africano en un entorno acorde a sus rasgos.
- **de entre 1 y 6 años de edad.** Los anuncios dan primacía a los menores en su primera infancia, seguido de la segunda infancia, (de 6 a 12 años), siendo minoritaria la utilización de bebés (de 0 a 1 año) y de adolescentes (de 13 a 18.)
- **de cabello castaño.** Los *spots* televisivos prefieren al menor con pelo castaño: el niño moreno se ve en los *spots* el doble de casos que el niño rubio, y es muy minoritario el uso de menores de cabello pelirrojo o de color indiferenciado.

- **de constitución física proporcionada.** El exceso de peso no es, como cabe esperar, una característica elegida por los publicitarios a la hora de presentar la figura infantil. Sólo se da en un 2% de los anuncios analizados, en su mayoría en bebés cuya “gordura” se asocia socialmente a la salud y a tener cubiertas sus necesidades. En sólo un caso, el sobrepeso aparece en un niño mayor de 7 años, que logra una proeza deportiva (en contraposición con su aspecto, que podría ser interpretado como propia de alguien con hábitos sedentarios), lo que se relaciona a que todo es posible “con la ayuda del producto anunciado”.
- **vestido de manera informal.** El personaje infantil aparece mayoritariamente con prendas de uso cotidiano, ni muy arreglado, ni uniformado, ni desnudo/semidesnudo.
- **en el interior del hogar.** La infancia publicitaria acontece, principalmente, en el ámbito doméstico. Sólo en un 29% de las ocasiones lo vemos en espacios exteriores, principalmente en espacios abiertos rurales o en contacto con la naturaleza.
- **en actitud alegre e imaginativa.** La cualidad principal del menor en los *spots* televisivos es la alegría, seguida de la imaginación y el ser aventurero y/o travieso. La figura del menor se relaciona con cualidades positivas, de extroversión y de relación, basadas principalmente en actitudes de interacción social, y menos con cualidades reflexivas o intelectuales. Apenas aparecen las actitudes devaluadas socialmente, como la dependencia, el ser reservado, el ser individualista, la tristeza o la insatisfacción.
- **realizando actividades de ocio.** Con mayor frecuencia acompañado por otros, aunque también en soledad. El menor “atendido en sus necesidades” es también un tipo frecuente de personaje infantil en la publicidad televisiva. En contraposición, “el aprendizaje” ocupa apenas un 11% de la labor desempeñada por los niños en la publicidad analizada, y apenas es representativa la actividad relacionada con el ejercicios de tareas de responsabilidad.
- **acompañado por la madre.** Dentro de la representación del personaje infantil, la publicidad televisiva elige presentar al menor en compañía familiar (preferentemente, su madre), de amigos o en soledad. La publicidad favorece comportamientos socializadores por encima de los individualistas.

5.5 Conclusiones

Tras lo expuesto en estas páginas, resulta elocuente la realidad que conforma la figura infantil en la comunicación comercial. La ausencia de una normativa específica que dé respuesta a los nuevos retos planteados por la práctica publicitaria con menores ha sido parcialmente atajada por los códigos y normas deontológicas. Sin embargo, los informes profesionales demuestran que en la actualidad son muchos los casos de incumplimiento detectados, lo que consideramos extremadamente peligroso en un campo como el de la comunicación dirigida a la infancia.

La imagen del niño, como derecho inalienable a proteger, es también uno de los desafíos a los que se enfrenta la publicidad, y sobre el que la aportación de un marco normativo es aún más insuficiente.

Se hace preciso que tanto los mensajes dirigidos a la infancia como aquellos en los que ésta juega un papel protagonista sean cuidados de forma minuciosa, labor que viene recayendo en manos de anunciantes y empresas de comunicación y en la que tal vez sean conveniente el apoyo de instancias superiores. En este sentido, las competencias atribuidas en la Ley General de la Comunicación Audiovisual al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales podrían contribuir a la puesta en marcha de mecanismos de corregulación en relación con aquellas cuestiones que pudieran requerir de dicho refuerzo.

Para avanzar en esta dirección, sugerimos algunas recomendaciones a tener en cuenta a la hora de utilizar la imagen infantil en la publicidad:

- La presencia del menor en los mensajes publicitarios televisivos debe tener una justificación estratégica y no meramente táctica: bien por ser la infancia la destinataria del producto, bien por ser la beneficiaria de éste en primer o segundo término.
- En el caso de utilizar la imagen de un niño en un anuncio dirigido al público adulto, sin ser el menor de edad beneficiario del producto, su representación evitará la cosificación del menor como mero vehículo de un deseo irracional de compra, así como su vinculación a características egocéntricas, y destacará cualidades propias de la infancia y de su dignidad como persona.
- Los valores vinculados a la representación de la infancia deberán ser de naturaleza positiva, contribuyendo a la creación de un discurso constructivo acerca de su imagen y su aportación a la sociedad.
- Se aconseja la utilización de uno y otro sexo en carácter de igualdad, así como la integración de personajes infantiles con distintos rasgos étnicos, para normalizar la multiculturalidad existente en la sociedad actual.
- Es preferible evitar la identificación de los varones con cualidades como la agresividad, la competitividad o la creatividad, ni tampoco asociar los valores de la familia, la ternura o la solidaridad exclusivamente con el mundo de las niñas.

BIBLIOGRAFÍA

Arroyo Alamaraz, I. (2006). Publicidad, televisión y niños. *El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing*, 2006, 67-68.

Balado, C. (2006). El prescriptor irresistible. *El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing*, 2006, 64-66.

Fernández Martínez, A. y López de Ayala López, M. C. (2011): "Televisión e infancia: cinco años después del código de autorregulación", en Revista Latina de

Comunicación Social, 66. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, páginas 031 a 062, recuperado el 12 de septiembre de 2011, de http://www.revistalatinacs.org/11/art/923_Fuenlabrada/02_Ayala.html

DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-923-031-062 / CrossRef link

Gómez Castallo, J. D. (2001). El niño como público objetivo de la publicidad (AAP) [versión electrónica]. Debate Abierto: El niño como público objetivo. *Investigación y Marketing*, 71, 57-59. Consultado el 15 de abril de 2011, <http://www.aedemo.es/aedemo3/socios/revista71/ad-71-09.pdf>.

González, M. (2006). Nuestra responsabilidad ante los pequeños expertos. *El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing*, 2006, 71-72.

Levin, D. E. and Kilbourne, J. (2009). *So Sexy So Soon. The new sexualized childhood and what parents can do to protect their kids*. New York: Random House.

Martínez Pastor, E., Pérez-Ugena, A y Salas, A. (2010) Publicidad y juguetes: Análisis de los códigos deontológicos y jurídicos. *Pensar la Publicidad*, IV, 2, 127-140

Medina Heredia, A.M.(2011) *Publicidad e Infancia: la imagen del niño en los spots televisivos (España, 2007)* Tesis doctoral adscrita al Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad de Málaga, junio de 2011, 654 p.

Montuenga, A. y Abadía, G. (2006). La infancia como origen de la creatividad. *El publicista. Revista de la publicidad, la comunicación y el marketing*, 2006, 52-53.

Ortiz Tardío, J. (2008). El niño, los medios y la publicidad. *Vox Paedriatica*, 16 (1), 39-43.

Sánchez Bursón, J. M. (2001). El menor y la legislación en España. *Pediatría Integral*, 6, 75-80.

VV. AA. (2009): Televisión para los niños 2008. Análisis de las comunicaciones y contenidos televisivos dirigidos a la infancia y juventud en relación con sus derechos, en especial con el derecho a la salud, Madrid, CEACUU, recuperado el 12 de septiembre de 2011, de http://www.ceaccu.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=177&Itemid=

VV.AA. (2010) *Menores y televisión: Encuesta sobre hábitos, actitudes y uso del medio entre los niños y niñas de la Comunidad de Madrid*. Defensor del Menor. Consejo de Participación Infantil.



Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de los Medios