

## La regulación Europea del mercado televisivo para la protección de los menores

Macarena Lozano Oyola y Luís Benjamín Romero Landa

Macarena Lozano Oyola  
Departamento de Economía, Métodos  
Cuantitativos e Historia Económica  
Universidad Pablo de Olavide  
Profesora Ayudante Doctor  
[mlozoyo@upo.es](mailto:mlozoyo@upo.es)

Luís Benjamín Romero Landa  
Departamento de Economía Aplicada III  
Universidad de Sevilla  
Profesor Asociado  
[lbromero@us.es](mailto:lbromero@us.es)

Grupo de trabajo: Economías y políticas de comunicación  
IX Congreso IBERCOM  
Sevilla-Cádiz, 2006.

Esta comunicación, parte de un Proyecto de Investigación más amplio, analiza cómo la Unión Europea ha tratado de proteger el desarrollo de los menores ante los potenciales efectos negativos de ciertos contenidos audiovisuales. Si a nivel mundial lo único existente son algunas recomendaciones de organismos de Naciones Unidas, en la Unión Europea las instituciones comunitarias han optado por regular la emisión de aquellos contenidos que pudieran ser perjudiciales. Destacan la Directiva de Televisión Sin Fronteras y la Recomendación del Consejo para lograr una protección efectiva de los menores.

**Palabras clave:** mercado audiovisual, menores, regulación.

### 1. Introducción.

Esta comunicación es uno de los primeros resultados del Proyecto de Investigación "Calidad de los contenidos audiovisuales (programáticos y publicitarios) dirigidos a la infancia. Diseño de un instrumento de medida (2003-2007)" (SEJ2004-01830/CPOL), del cual son investigadores los autores de esta comunicación y en el que participan tres Universidades españolas: Alicante, Pablo de Olavide y Sevilla.

El objetivo de este Proyecto es determinar unos criterios de calidad de los contenidos audiovisuales que contribuyan al desarrollo de los menores y, a partir de ellos, estudiar la posibilidad de diseñar un sistema de certificación de la calidad de dichos contenidos.

Desde un punto de vista económico, el Proyecto de Investigación parte de la existencia de fallos de mercado (información imperfecta y "tragedia de los comunes") en el sector audiovisual. Este planteamiento económico permite buscar soluciones similares a las ya adoptadas por otros sectores con problemática parecida (sector medioambiental o educativo), como es la certificación de la calidad. En el sector audiovisual sería un mecanismo que permitiría la elección de contenidos por parte de menores y padres o tutores, convirtiéndose en un instrumento de alfabetización mediática.

En los países desarrollados a lo largo de los últimos años ha ido surgiendo una preocupación social por los efectos que pueden tener los contenidos emitidos en televisión. Las propuestas de autorregulación de los contenidos han generado gran polémica por los riesgos de que, en la práctica, supongan el establecimiento de un sistema de autocensura o incluso de censura. Sin embargo, sí existe un amplio consenso respecto a la necesidad de establecer mecanismos de control sobre aquellos contenidos que puedan afectar al desarrollo de los menores.

En el ámbito mundial, el United Nations Children's Fund (UNICEF) y la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) han elaborado la Convención

sobre los Derechos del Niño aprobada por la resolución 44/25 de Naciones Unidas como tratado internacional de derechos humanos en 1989. Pero en la práctica han sido utilizadas como recomendaciones que no siempre se han traducido en una regulación mundial concreta.

El proceso de integración de la Unión Europea también se ha planteado cómo afrontar esta situación. En la Unión Europea las instituciones comunitarias han optado por regular la emisión de aquellos contenidos que puedan perjudicar el desarrollo de los menores.

## 2. Análisis de la protección de los menores desde la perspectiva económica.

La protección de los menores ante los contenidos audiovisuales puede formalizarse desde el análisis económico por la existencia de dos fallos de mercado<sup>1</sup>. Por un lado, podemos considerar que existe un problema de información imperfecta en la medida que los menores y sus padres o tutores legales no tienen suficientes conocimientos ni capacidad para saber si un contenido audiovisual va a tener efectos negativos para el desarrollo del menor.

Por otra parte, podemos señalar la existencia de una situación asimilable a la descrita por Hardin<sup>2</sup> como “tragedia de los comunes”. Este fallo de mercado fue aplicado a procesos de esquilmación de recursos naturales. En síntesis plantea que en los casos de propiedad común (pública o privada) de un recurso, los propietarios-usuarios son conscientes de la utilidad que proporciona el empleo del recurso, pero ignoran (voluntariamente o no) que existen costes del uso que le son imputables. Dado que este criterio es seguido por todos ellos, cada uno maximizará la explotación del recurso sin sentirse responsable de cuidarlo y corregir los impactos negativos. Esto conduce a la sobreexplotación del recurso y en último extremo a su devastación.

La aplicación del planteamiento teórico al caso del sector audiovisual, siguiendo a Romero y Lozano (2004), parte de la existencia de una responsabilidad del conjunto de la sociedad en el desarrollo, educación y formación de sus menores (aunque sean padres y tutores los que detenten la responsabilidad final), lo que se constata por el conjunto de normas de (auto)restricción que se imponen los miembros de una sociedad para proteger a los menores (incluso para protegerles de la irresponsabilidad de sus padres o tutores). Entre el amplio abanico de normas encontramos la existencia de una edad hasta la cual es obligatoria la escolarización y está prohibido el acceso al mercado de trabajo, la determinación por los poderes públicos de los contenidos que constituyen el plan de estudios que debe cursar un menor (limitando a las actividades complementarias las decisiones de los padres en la formación de sus hijos), la prohibición de venta a los menores de determinadas sustancias, la especial atención en el caso de la producción y venta de alimentos, bebidas, juguetes...

Esa responsabilidad no es tan sólo del conjunto social, sino también de cada uno de los miembros de la misma, dado que cada sujeto influye, aunque sólo sea por el efecto demostración, en los menores. Entre los sujetos con mayor capacidad de influencia se encuentran los medios audiovisuales y en especial la televisión, tanto por la emisión de contenidos educativos como por el hecho de que cualquier contenido programático o publicitario transmite unos valores (positivos o negativos) que los menores consumen, asumen e imitan, es decir, contribuyen al desarrollo de su personalidad. En este sentido, hay que tener en cuenta que los menores en la sociedad actual (en general todos los individuos) conceden una gran atención a los contenidos emitidos en televisión, que tienen una gran capacidad de generar imitación por los espectadores.

Aunque una de las funciones sociales que tradicionalmente se han asignado a los medios audiovisuales es la educativa, los productores y emisores no reconocen el especial impacto sobre niños y jóvenes y, esencialmente, señalan que no son una escuela. Esto se traduce en no considerar la variable “impacto sobre los menores” al tomar las decisiones de producir y/o emitir los contenidos programáticos y/o publicitarios. Incluso en caso de aceptar la influencia, los operadores tienden a considerar que el efecto de su actuación es mínimo en el

---

<sup>1</sup> Se entienden como fallos de mercado aquellas situaciones en las que el libre funcionamiento de la oferta y la demanda, es decir, el mercado, conduce a situaciones en las que no se satisfacen las necesidades sociales con eficacia y eficiencia, objetivo para el que se utiliza el mercado.

<sup>2</sup> Hardin, G. (1968): “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162, pp. 1.243-1.248.

contexto de un conjunto amplio de impactos de otros agentes sociales y otros productores y emisores.

Pese a que es novedoso el planteamiento del fallo de mercado de la “tragedia”, sí se ha utilizado uno de los enfoques clásicos para afrontar esa situación: la propuesta de Pigou de intervención pública<sup>3</sup>. Esto se ha traducido en los mecanismos de regulación, corregulación y autorregulación con las que se ha intentado impedir que los menores accedieran a ciertos contenidos que podrían perjudicar su desarrollo.

### 3. Regulación europea para la protección de los menores.

La norma más importante elaborada por la Unión Europea es la Directiva 89/552/CEE de Televisión Sin Fronteras. Esta Directiva nace para crear un mercado audiovisual europeo, pero va a incorporar algunos mecanismos de protección de los menores que pretenden ser conciliables con el objetivo de la libertad de expresión.

Esta Directiva establece que los Estados miembros tienen que tomar medidas para que no se emitan los programas de televisión que perjudiquen seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores; en particular han de evitar escenas de pornografía o violencia gratuita (artículo 22). Además, los programas que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores (se entiende que son aquellos de los que no pueda decirse que afectan seriamente) deben emitirse en franjas horarias especiales o han de establecerse medidas técnicas que garanticen que los menores no accedan a su emisión.

En el caso de la publicidad dirigida a la infancia se señala igualmente que no debe perjudicar moral o físicamente a los menores, para lo cual no puede incitarles a la compra explotando su inexperiencia o credulidad o a persuadir a los padres o terceros a comprarles lo anunciado, ni puede explotar la especial confianza de los menores en sus padres, profesores u otros, ni puede presentar a menores en situaciones peligrosas (artículo 16). Además, los programas infantiles con una duración inferior a los 30 minutos no pueden ser interrumpidos con publicidad. Otras normas publicitarias generales tienen una trascendencia para los menores: la publicidad debe ser fácilmente identificable y diferenciada claramente del programa, no pudiendo realizarse publicidad encubierta ni subliminal; no puede realizarse publicidad de tabaco, ni de bebidas alcohólicas dirigida específicamente a menores o que los muestre consumiendo, entre otros requisitos para estos productos.

Cada uno de los Estados miembros ha traspuesto esta Directiva de forma diferente. Mientras algunos han optado por los requisitos mínimos fijados en la norma, otros han establecido diferentes mecanismos (normalmente basados en la clasificación por edades y en la autorregulación) que son más severos que los fijados en la propia Directiva. En la práctica, esto está generando problemas ya que supone una restricción a la libre circulación de los productos audiovisuales en el mercado único europeo.

La preocupación de la Unión Europea se vio reforzada con el *Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana* (Comisión Europea, 1996) aplicable tanto a la televisión como a Internet (incluyendo todos los servicios de la sociedad de la información). El Libro Verde establece la posibilidad de restringir el derecho a la libertad de expresión para garantizar una adecuada protección de los menores y de la dignidad humana, sin que esto suponga una merma del derecho de los adultos a acceder a determinados contenidos ni que permita justificar la censura ni para niños ni para adultos. Debe existir proporcionalidad en las restricciones de acuerdo a los objetivos que se pretenden alcanzar (según lo establecido en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos). Para conciliar estos derechos apuesta por la utilización de tecnologías que permitan restringir el acceso en línea con los sistemas de televisión de “pago por visión” (*chip* antiviolencia, *viewer-chip* o *v-chip*), por la cooperación entre los Estados miembros y por la autorregulación de los propios medios (incluyendo mecanismos informativos de identificación).

---

<sup>3</sup> Pigou, A.C. (1920): *The Economics of Welfare*, MacMillan & Co., Londres.

No se ha empleado el otro enfoque clásico: la definición de derechos de propiedad que implica el Teorema de Coase. Puede encontrarse en Coase, R.H. (1960): “The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, nº 3, pp. 1-44.

En 1997, la Comisión realizó consultas con los Estados miembros y el sector audiovisual para la aplicación de lo previsto en el Libro Verde (Comisión Europea, 1997), llegándose al acuerdo de que en lo relativo a la protección de los menores de edad y de la dignidad humana no debe haber vacío legal. Se señalaba que en materia de televisión esto está contemplado en la Directiva de Televisión Sin Fronteras. Además, se consideraba que en televisión sería decisiva la implantación de la tecnología digital para la implantación de sistemas de protección: guías electrónicas de programación (EPGs) o *v-chips*. Sin embargo, existían discrepancias consecuencia de la menor preocupación en los países del sur que en los del norte por el problema, la ausencia de organizaciones en las que basar la autorregulación y discrepancias entre los asuntos más relevantes y la forma de abordarlos (autorregulación o normas de la Administración).

Una de las conclusiones del documento de trabajo de la Comisión ante las diferencias entre los Estados miembros fue la apuesta por la subsidiariedad<sup>4</sup>. Esto se reflejó en la Directiva 97/36/CE que reformó la anterior Directiva de Televisión Sin Fronteras para recoger las conclusiones básicas de las consultas relativas al Libro Verde. Se concretó que las medidas técnicas en las emisiones no codificadas deberían incluir señales acústicas previas al programa o símbolos visuales durante toda su duración. Además recogió la previsión de que la Comisión estudiase las ventajas e inconvenientes de sistemas que permitiesen el control de padres o tutores de los programas accesibles por los menores. Debía tenerse en cuenta la experiencia en otros países y las opiniones de productores, emisores, especialistas en el sector, educadores... Entre estos sistemas se señalaban dispositivos técnicos en los receptores de televisión para filtrar los programas, fomento de políticas de televisión familiar y medidas educativas y de sensibilización, y sistemas adecuados de clasificación.

Posteriormente se aprobó la Recomendación 98/560/CE del Consejo para lograr una protección efectiva de los menores a partir de la Comunicación COM(97) 570 de la Comisión relativa al seguimiento del Libro Verde. En esta Recomendación a los Estados miembros y bajo el criterio de la subsidiariedad para que cada país la adapte a su visión cultural, se volvió a poner el énfasis en las herramientas tecnológicas y en la autorregulación para afrontar la protección de los menores en relación con los contenidos emitidos por televisión.

Tres años después se elaboró un Informe de Evaluación de esa Recomendación (Commission of the European Communities, 2001). En él se concluyó que la tecnología digital ofrecía mejores potencialidades de protección ya que facilita la aplicación de técnicas que permitan cumplir con los objetivos de protección de menores. Este planteamiento fue consecuencia de un estudio realizado por la Universidad de Oxford<sup>5</sup> para la Comisión Europea que señaló que no era factible la aplicación en Europa de la tecnología *v-chip* para controlar el acceso como se aplica en Estados Unidos y Canadá<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Principio básico del funcionamiento de la Unión Europea por el cual la adopción de medidas debe realizarse por el nivel administrativo más eficiente. Esto permite a la Unión intervenir en temas de su competencia estableciendo una regulación básica que luego puede ser desarrollada y adaptada por los Estados miembros.

<sup>5</sup> University of Oxford (1999). Este informe sirvió de base para la Comunicación COM(99) 371 final.

En esa Comunicación, además de reconocer la imposibilidad de establecer procedimientos técnicos de filtrado con la tecnología analógica, se reconocía la enorme diversidad en la concepción del audiovisual, lo que imposibilita el establecimiento de un enfoque armonizado a escala europea para la clasificación de los contenidos audiovisuales. Sin embargo, consideraba que deben existir unos criterios descriptivos comunes (una especie de reglas mínimas) que sirvieran a las autoridades nacionales y regionales competentes para evaluar los contenidos. Esto facilitaría la comparación entre sistemas de clasificación de los Estados y permitiría a los sistemas técnicos filtrar los contenidos de las emisoras transnacionales. Finalmente, las evaluaciones debían basarse en criterios transparentes para que resulten comprensibles a los espectadores.

<sup>6</sup> Según el Jefe de Nueva Tecnología de la Unión Europea de Radiodifusión (UER), Wood (2001), pp. 16-17 y 19, la UER requiere que un Sistema Europeo de Control por los Padres cumpla los siguientes requisitos: debe ser de aplicación posible por los emisores, difícil de eludir por los menores, permitir la grabación a vídeo de los programas manteniendo el sistema, tener costes reducidos para los espectadores (para que sea aplicable para las familias de bajo nivel de renta), ser comprensible por todos los usuarios (incluso los que tienen dificultad para entender sistemas técnicos) y ofrecer información durante todo el programa sobre los contenidos para que los espectadores no tengan problemas cuando encienden el televisor durante la emisión.

Además explica por qué no se puede implantar el *v-chip* de Estados Unidos. En los años setenta, Europa apostó por un sistema para la emisión de teletexto diferente a la de Estados Unidos: en Europa se optó por el envío en

En el Informe se destacaba que ha habido menos preocupación en el sector de la televisión del que han mostrado los Estados miembros en el de Internet. Se destaca el caso de Países Bajos que ha sido el único Estado que ha adoptado un sistema de protección basado en la autorregulación (Kijkwijzer) para todos los medios audiovisuales. Algunos Estados (Alemania, Austria, Bélgica en la región de Valonia, Francia e Irlanda) han establecido en los organismos públicos de radiodifusión códigos internos de conducta. Solo en Alemania los organismos privados de radiodifusión han establecido una organización de autorregulación. En Reino Unido, la Independent Television Commission (organismo público de vigilancia de los emisores privados) se encarga de vigilar la protección de los menores (aunque hemos de señalar que no se creó para este fin sino que ha incorporado esta función). Los organismos privados de radiodifusión están sujetos a normas generales en Grecia e Italia, a normas solo de autorregulación en Finlandia e Italia, y a normas principalmente de autorregulación en España. En otros Estados (Bélgica en la región de Flandes y Francia) los emisores privados aplican sus propios códigos de conducta.

Por lo que se refiere a la previsión de la Directiva de Televisión Sin Fronteras (tras su reforma de 1997) de identificar mediante señales acústicas o visuales los programas que pueden afectar a los menores, se señala que se aplican en todos los Estados. Sin embargo, los sistemas de filtrado sólo están disponibles en las emisiones digitales. En Alemania se distingue entre emisores públicos en digital, que tienen que aplicar las mismas normas que si las emisiones fuesen analógicas (difusión restringida, advertencias por señales y medios acústicos) y los operadores privados en digital que pueden sustituir la difusión restringida por códigos técnicos específicos de acceso. Este sistema es utilizado también por los operadores privados en “pago por visión” en Francia y Reino Unido. En Dinamarca, España, Francia, Grecia y Suecia se recurre al bloqueo electrónico.

En 2003, se elaboró un segundo Informe de Evaluación de la Recomendación del Consejo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003). Uno de los aspectos interesantes de este segundo informe es que señala que los sistemas de clasificación por edades están dando problemas por las divergencias entre Estados miembros y dentro de cada país por las que se producen entre soportes. Sin embargo, se considera que la dinámica del mercado, marcada por la globalización y la producción multisoporte, obligará a una homogeneización (aunque ni industria ni consumidores están aún interesados en ese debate). Además, será difícil realizar clasificaciones *a priori* (sobre todo en Internet por la imposibilidad de verificar todos los contenidos existentes); por el contrario será más fácil que triunfe un sistema de catalogación *a posteriori* y basado en la corregulación y la autorregulación.

En ese segundo informe, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia consideran que las señales acústicas y los símbolos son eficaces o al menos útiles. Sin embargo, Austria lo considera insuficiente si no hay otras medidas de alfabetización mediática; la comunidad francófona de Bélgica (Valonia) señaló que el sistema de clasificación no es suficientemente visible (debe estar presente durante toda la emisión del contenido) y que debe ampliarse a más tipos de programas.

En cuanto a la autorregulación, se observa que está insuficientemente extendida en la televisión, destacando el ya señalado caso de Países Bajos. En Austria, Bélgica (Valonia), Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal existen códigos de conducta. En Alemania los organismos públicos tienen directrices mientras los privados cuentan con un código de conducta autorregulador. En Italia existen códigos de conducta autorreguladores. En Suecia no existen iniciativas de autorregulación aunque algunas cadenas cuentan con recomendaciones internas. En Chipre, Eslovenia, Estonia y Polonia hay sistemas de autorregulación. En Eslovenia y Estonia solo hay algunas disposiciones de protección. En República Checa el organismo público tiene un código de conducta para la información. En el llamado “intervalo blanco vertical” de la señal de televisión (espacio entre imagen que no es visible por el espectador; es el mismo espacio utilizado para la transmisión de subtítulos), que impide utilizar el “sistema de captación cerrado” que se utiliza en Estados Unidos para transportar las señales del *v-chip*. En Europa como sistemas alternativos están el teletexto (pero la señal no sería grabable por lo que la protección no estaría disponible en la grabación en vídeo; además es fácilmente eludible), la distribución de señales de televisión de alta definición (los problemas se derivan de la falta de espacio radioeléctrico; además habría problemas técnicos si se pretende que la señal de protección sea continua y no un simple encendido/apagado) o una transmisión por un Internet en paralelo con la emisión de televisión (pero es de difícil y costosa conjugación con la televisión analógica). Estos problemas no se producen con la televisión digital, donde sí es factible la aplicación de las tecnologías de bloqueo dada la capacidad de transmitir datos junto a la emisión de contenidos.

Francia existe corregulación y la protección se dirige específicamente a la clasificación de programas. En Reino Unido la nueva legislación ha limitado el papel de la autorregulación. Las conclusiones indican que la corregulación funciona muy bien en algunos países, pero que los códigos de conducta son insuficientes si no hay control de una autoridad pública.

Los sistemas de filtrado, que son defendidos por el Parlamento Europeo, sólo son utilizados en Alemania (en los operadores privados puede sustituirse la difusión restringida por un código *pin* específico), Austria, Bélgica, Eslovenia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia, y en la radiodifusión digital. Alemania, Bélgica (comunidad francófona) y Suecia consideran que el público conoce los sistemas de codificación, pero solo Alemania los considera eficaces y además han sido aceptados por el público.

En este informe también se destacó un proyecto de alfabetización mediática entre los menores en Reino Unido: Media Smart. Se trata de un programa de formación elemental para niños en la escuela primaria que se centra sobre todo en la publicidad (para que los niños sepan contextualizar esos mensajes), existente desde noviembre de 2002.

Como resultado de ese segundo informe, la Comisión propuso una nueva recomendación en 2004 que aún no ha sido aprobada por el Consejo: Propuesta de Recomendación COM(2004) 341 final. Se pretende responder al futuro inmediato en el que los contenidos audiovisuales serán accesibles desde nuevos soportes añadidos a los tradicionales receptores de televisión: móviles, ordenadores... Por otra parte, se observa un cierto giro desde las propuestas tecnológicas (que aún serían las vigentes ya que esta Recomendación no está aprobada) hacia un visión más basada en la calidad y la educación también a partir de la autorregulación:

*“acciones que permitan a los menores utilizar de forma responsable los servicios audiovisuales y de información en línea, en concreto mediante una mejor sensibilización de los padres, educadores y profesores sobre el potencial de los nuevos servicios y sobre los medios adecuados de protección de los menores, en particular mediante competencias mediáticas elementales o programas de educación sobre los medios [y] acciones que faciliten, cuando sea apropiado y necesario, la identificación de contenidos y servicios de calidad para menores y el acceso a los mismos, entre otras cosas mediante el suministro de medios de acceso tanto en las instituciones educativas como en los lugares públicos” (Propuesta de Recomendación, 2004, p. 7).*

Mientras el Consejo aceptó la Recomendación, el Parlamento aprobó una Resolución legislativa en septiembre de 2005: Resolución legislativa P6\_TA(2005)0330, solicitando ciertas modificaciones que han llevado a la Comisión a rehacer su Recomendación en enero de 2006: Propuesta de Recomendación COM(2006) 31 final.

En su planteamiento el Parlamento insiste en la necesidad de la alfabetización mediática (especialmente en el uso de sistemas de filtrado), pero teniendo en cuenta que el control parental (sobre todo en Internet) será el mejor instrumento de protección; en el caso de la televisión esto pasa por la implantación de la televisión digital que debería ser promocionada. Destacar que en el caso de Internet señala la utilización de etiquetas de calidad que indiquen que el proveedor del servicio está acogido a un código de conducta. El Parlamento afirma que los procedimientos de autorregulación no son suficientes y se deduce que debe apostar más por la corregulación y la regulación, ya que considera que deben existir cauces de diálogo entre las Administraciones y la industria. Además considera que ha de armonizarse el sistema de señalización de contenidos en todos los países y soportes y establecer un mecanismo de calificación en origen, a partir de un intercambio de experiencias; es decir, podemos entender que se trata de un único sistema pan-europeo y multisoporte y realizado por los productores y no por los emisores o exhibidores. También conmina a la Comisión a que tenga en cuenta la regulación para la protección de los menores en los acuerdos comerciales con otros países que pueda afectar a los productos audiovisuales.

La Comisión ha revisado su propuesta aceptando parcialmente las peticiones del Parlamento destacando la importancia de la alfabetización mediática (pero no poniendo el énfasis en los sistemas de filtrado), la utilización de las etiquetas de calidad en Internet y la

consideración de que la autorregulación no es suficiente y debe apostarse más por la correulación y la regulación, pero no acepta que el control parental sea el mejor instrumento de protección, y suaviza a la categoría de sugerencia la consideración de la protección de los menores en los acuerdos comerciales. Por otra parte, se deduce que la Comisión pretende que haya una mayor equilibrio entre protección de menores y libertad de expresión, mientras el Parlamento se muestra más partidario de hacer prevalecer la protección sobre la libertad de expresión. La Comisión no recoge la referencia a la televisión digital como mecanismo de protección, ni la propuesta de un sistema pan-europeo y multisoporte y realizado por los productores, pero sí acepta el intercambio de experiencias en materia de catalogación para mejorar los sistemas nacionales.

En cuanto a las normas publicitarias existentes en los países europeos, hay que señalar que se cumple lo previsto en la Directiva de Televisión Sin Fronteras, aunque en algunos Estados existen normas más protectoras de los menores (Various authors, 2000).

Así en Alemania no se permite la publicidad en los programas infantiles mientras el patrocinio no está permitido en Países Bajos o Finlandia, país donde además los programas de animación para niños no pueden interrumpirse con publicidad que utilice la animación. En la zona flamenca de Bélgica (Flandes) y en Suecia, la prohibición se extiende a un cierto periodo antes y después de los programas infantiles, mientras en Reino Unido esta restricción afecta a ciertos productos. En Alemania, Dinamarca, Reino Unido y Suecia se establecen restricciones a la publicidad que utilice contenidos, protagonistas o personajes de programas infantiles para realizar publicidad.

También hay restricciones respecto a lo que se anuncia y la forma en que se anuncia. En Suecia se prohíbe la publicidad dirigida a los menores, en Alemania y Países Bajos la de juegos de azar, en Bélgica la de juguetes relacionados con violencia, racismo o xenofobia, y en Reino Unido la de productos que se vendan a distancia y los que estén relacionados con la religión (además estos anuncios no pueden ubicarse junto a programas con audiencia infantil, salvo en determinados casos). En la zona flamenca de Bélgica (Flandes), Dinamarca, Finlandia y Países Bajos, los anuncios de dulces, bebidas y similares tienen que cumplir restricciones especiales para fomentar hábitos saludables (dieta, cepillado de dientes...).

En cuanto a la forma de realizar los anuncios para niños, existen requisitos que tratan de impedir que los niños tengan confusiones respecto al producto anunciado, sus prestaciones o su valor en Dinamarca, Finlandia (donde además no se permite el recurso a las emociones fuertes), Irlanda y Reino Unido. En Dinamarca y Finlandia no se permite que los menores anuncien un producto, salvo mostrar el funcionamiento y/o en un entorno natural, mientras en Francia esto es una recomendación de la asociación privada de los anunciantes; en Portugal y Reino Unido sí se permite la aparición de menores si hay una relación directa entre producto y niños. En sentido contrario, en Países Bajos, Portugal y Reino Unido está prohibida la aparición de menores en los anuncios de determinados productos (tabaco, alcohol, pornografía o medicamentos).

Para finalizar con el análisis del entorno europeo, señalar que, dada la creciente convergencia entre televisión en su estándar digital e Internet, merece destacarse el Programa Comunitario Safer Internet Plus (Internet más seguro Plus) para el periodo 2005-2008 (Decisión 854/2005/CE). Está dirigido a fomentar un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías *on line*, en especial para los niños, y a luchar contra los contenidos ilícitos y no deseados por el usuario final y que es una continuación del que ha estado vigente en 1999-2004. A efectos de nuestro análisis es interesante el objetivo de tratamiento de los contenidos no deseados y nocivos.

Así se señala que los responsables de los menores necesitan instrumentos técnicos para tener capacidad con la que determinar qué contenidos son no deseados y nocivos. Además, considera que los sistemas de calificación y etiquetas de calidad deben combinarse con las tecnologías de filtrado para permitir la toma de decisiones de acuerdo a los valores culturales. Por ello se apuesta por financiar proyectos que busquen adaptar los sistemas de calificación y las etiquetas de calidad en función de la convergencia de las telecomunicaciones, los medios audiovisuales y la tecnología de la información, así como aquellas iniciativas de autorregulación dirigidas a respaldar la fiabilidad del autoetiquetado y los servicios de evaluación de la precisión de las etiquetas de autocalificación. Asimismo considera que pueden

ser necesarias actividades añadidas para fomentar la adopción de los sistemas de calificación y las etiquetas de calidad por parte de los proveedores de contenidos.

#### 4. Valoración de la regulación.

En los últimos años se ha generado una gran preocupación por la protección de los menores ante los efectos que para el desarrollo de su personalidad pueden tener los contenidos audiovisuales, centrándose más en los efectos negativos que en los positivos. Por ello, desde diferentes organismos públicos internacionales y nacionales así como asociaciones privadas, se han promocionado diferentes sistemas que tratan de garantizar que los menores no acceden a contenidos considerados no aptos para ellos.

La actuación de la Unión Europea ha consistido en proteger a los menores mediante la Directiva de Televisión Sin Fronteras. Pero en la práctica, cada Estado miembro ha desarrollado esta norma de forma distinta (aunque con los requisitos de la Directiva como mínimos). De lo analizado en relación con los mecanismos en la Unión Europea para la protección de los menores podemos concluir que, sin admitir la censura, hay una apuesta por la autorregulación y por normas técnicas.

La elección de la autorregulación implica que en la elaboración de esos criterios discriminadores entre los contenidos hay que contar con la participación de la industria audiovisual. Hasta ahora cada Estado miembro ha adaptado las normas comunes a su realidad cultural, lo que se ha traducido en disparidad de criterios (por ejemplo en la definición de qué es un menor), dificultando la libre circulación que supone el mercado único europeo.

Aunque formalmente la producción europea no nacional puede venderse como si fuera producción nacional en cada Estado miembro, al tener que cumplir la normativa de cada uno de los Estados de destino, en la práctica resulta difícil que un producto audiovisual se pueda vender en otros mercados que no sean los propios. Hay que tener en cuenta que en este comercio no se aplica el principio de reconocimiento mutuo, por el cual si un producto cumple la normativa de un Estado miembro puede venderse en otro país sin necesidad de cumplir las normas de ese país de destino, a cambio de que el primer país acepte que en su interior se venda la producción que cumple las normas del segundo Estado<sup>7</sup>.

En cuanto a la utilización de normas técnicas de bloqueo al acceso de contenidos, el análisis de la Unión Europea le ha llevado a concluir que será difícil una protección efectiva de los menores mientras no se implanten las tecnologías digitales.

En la actualidad lo que existen son sistemas de catalogación por edades<sup>8</sup>, que funcionan como mecanismos informativos a padres y tutores para que puedan seleccionar los contenidos.

Palzer (2003) ha analizado la utilización de los sistemas de calificación por edades en Europa. En primer lugar, observa que hay distintas modalidades de clasificación por edades: descripción del contenido, limitación del acceso para determinadas edades o recomendación para determinadas edades<sup>9</sup>. Por otro lado, constata que en un mismo país los sistemas de

<sup>7</sup> La Comisión Europea propuso en 2004 la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior COM (2004) 2 final, 13 de enero de 2004 (también conocida como Directiva Bolkestein), por la cual se aplicaría el principio “de país de origen” a los servicios audiovisuales. Esto implicaba que la normativa a aplicar en la prestación de estos servicios sería la del país del prestador, con independencia de la normativa que existiera en el país del receptor del servicio. Sin embargo, el Parlamento Europeo en primera lectura ha modificado, y la Comisión lo ha aceptado en 2006, esa Directiva de forma que no se aplicará a los servicios audiovisuales: Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior COM (2006) 160 final, 4 de abril de 2006. De esta forma y aunque queda pendiente la aprobación por el Consejo Europeo, la regulación de los servicios audiovisuales seguirá siendo la del país de destino.

<sup>8</sup> Los sistemas de catalogación se dirigen fundamentalmente a los emisores y no a los productores de contenidos. El objetivo es trasladar la responsabilidad a los emisores que se convierten así en una especie de “policías” de los productores. Se trata de evitar la disfuncionalidad de que los emisores seleccionen contenidos en los mercados audiovisuales en función de descripciones y *trailers* elaborados por los productores, que no se corresponden con las expectativas del emisor para dirigirse a su público objetivo (el resultado es que se programan en horario infantil contenidos que el emisor considera pensados para los menores y que no han sido concebidos para ese *target*).

<sup>9</sup> Estos dos últimos elementos pueden combinarse, no permitiendo por ejemplo el acceso de menores de siete años sin acompañar, al tiempo que se recomienda para niños con más de once años.

clasificación son distintos según el medio audiovisual (televisión, vídeo, cine...) de forma que un mismo producto puede obtener una calificación diferente en cada soporte<sup>10</sup>. Finalmente, dos países otorgan diferente calificación al mismo producto y para el mismo soporte<sup>11</sup>.

Hemos de tener en cuenta que estas diferencias entre países pueden comportarse como barreras al comercio intracomunitario de productos audiovisuales<sup>12</sup> lo que iría contra el objetivo de la Directiva de Televisión Sin Fronteras de construir un mercado audiovisual único en la Unión Europea. Por ello, desde diferentes instancias se ha propuesto un sistema europeo de calificación que sea igual para todos los soportes y países. Sin embargo, un sistema de esta naturaleza es poco factible a corto plazo.

Por otra parte, este tipo de mecanismos que permiten determinar, según la edad del menor, si un niño o un joven pueden acceder a un determinado contenido, empiezan a ser considerados desde diferentes instancias como un primer paso pero insuficiente.

La UNESCO en la Declaración Grunwald en 1982 y en el Seminario en Sevilla en 2002<sup>13</sup> ponían el acento en la alfabetización mediática como una alternativa más completa al problema de los contenidos audiovisuales y los menores: capacitarles para que elijan de acuerdo a su nivel de desarrollo.

En esa misma línea es interesante la posición de Valkenburg, Beentjes, Nikken y Tan<sup>14</sup>, quienes consideran como uno de los puntos débiles del sistema de calificación por edades de Países Bajos, Kijkwijzer, que se centra en ofrecer valoraciones negativas, no siendo capaz de proporcionar información sobre lo positivo: el sistema es capaz de determinar (en función de unos criterios) que determinados contenidos pueden producir un daño en los menores, pero no es capaz de indicar que un contenido audiovisual puede contribuir positivamente a la formación de los menores.

Además la Unión Europea en la reforma de la Directiva de Televisión Sin Fronteras en 1997 señaló que, junto a las medidas técnicas de bloqueo al acceso de contenidos, debían fomentarse unas políticas de televisión familiar y medidas educativas y de sensibilización, y sistemas adecuados de clasificación. Igualmente en la Recomendación del Consejo de 1998 para lograr una protección efectiva de los menores, se destacaba que debía investigarse sobre nuevos sistemas de información y protección, así como medidas positivas que mejorasen el

<sup>10</sup> Esto se justifica en ocasiones porque el impacto para un niño de una escena en una pantalla grande y a oscuras que supone el cine, no es el mismo que en la pequeña pantalla de la televisión en su casa como ocurriría con la emisión en televisión, mientras que el consumo en vídeo puede interrumpirse pero por otro lado permite la posibilidad de reiterar la escena en múltiples ocasiones. Sin embargo, esto lleva a situaciones paradójicas como que una película no puede ser vista por unos menores que sí pueden utilizar el videojuego que se basa en ese film.

No obstante, en otras ocasiones las diferencias no han sido planificadas sino resultado de la aparición de la norma reguladora en diferentes momentos.

Por otra parte, también es posible que la catalogación para un soporte sirva de base para las siguientes ventanas de emisión.

<sup>11</sup> Esto es consecuencia de las diferencias culturales: por ejemplo, la cultura escandinava acepta como natural el nudismo, mientras que en la Península Ibérica ocurre lo mismo con las corridas de toros.

Un análisis de estas diferencias puede encontrarse en Olsberg SPI y KEA European Affairs en asociación con KPMG (2003). Sus conclusiones muestran que el 78% de las películas presentaban diferencias de más de seis años en los grados de catalogación.

<sup>12</sup> Por otra parte y como señala Palzer, las diferencias de calificación entre países pueden tener poco sentido en un mundo audiovisual que, cada vez más, implica la distribución de contenidos a través de diferentes soportes (televisión, Internet, teléfono móvil...) y con cobertura transnacional (aunque hemos de señalar que las diferencias idiomáticas aún dificultan el desarrollo de estos medios y hacen factibles las diferencias nacionales en materia de calificación, ya que las emisiones deben ser dobladas y subtítuladas para cada zona y, por tanto, pueden ser calificadas adecuadamente según el país de destino de la emisión).

<sup>13</sup> Buckingham, D. (2002): "Media Education. A Global Strategy for Development. A Policy Paper Prepared for UNESCO Sector of Communication and Information" en Buckingham, D., Frau-Meigs, D., Tornero, J.M. y Artigas, L. (editores), *Youth Media Education. The Seville Seminar. February 2002*, UNESCO, París, pp. 2-4, 7 y 13-16.

<sup>14</sup> Valkenburg, P., Beentjes, H., Nikken, P. y Tan, E. (2003): "Kijkwijzer: The Dutch Rating System for Audiovisual Productions", *Communications: the European Journal of Communications Research*, n° 27, fascículo 1 (accesible en [www.kijkwijzer.nl/upload/download\\_pc/24.pdf](http://www.kijkwijzer.nl/upload/download_pc/24.pdf), consultado en diciembre de 2005).

Estos autores son miembros del comité académico responsable de Kijkwijzer.

acceso de los menores a los contenidos. Por ello, se instaba a la Comisión a apoyar los proyectos más innovadores en este terreno. Finalmente, en la propuesta de Recomendación de 2004 se apostaba por una visión basada en la calidad y la educación a partir de la autorregulación.

También se señala la posibilidad de mecanismos innovadores que permitan seleccionar los contenidos. Además, hemos de tener en cuenta que las normas técnicas que supongan restringir el acceso a determinados contenidos llevan implícita la existencia de algún tipo de mecanismo que capacite a los emisores para determinar qué contenidos pueden afectar a los menores haciendo posible la selección de contenidos. Asimismo los padres, que de igual forma han de ejercer su responsabilidad, igualmente necesitan criterios de elección (procesos de alfabetización mediática).

Con el desarrollo de la televisión digital estos mecanismos de selección de contenidos serían especialmente útiles con las guías electrónicas de programación (utilizadas para conocer los contenidos emitidos en el gran número de canales, que permitirían seleccionar contenidos según criterios como el género, la hora de emisión...) y los interfaces de programas de aplicaciones que, como métodos técnicos para “navegar” por las guías electrónicas, podrían incorporar mecanismos de selección y/o bloqueo de contenidos. El Jefe de Nueva Tecnología de la UER realiza una explicación técnica de cómo funcionaría (Wood, 2001, p. 18).

Como un mecanismo de selección de contenidos que pretende que los menores y sus padres o tutores sean capaces de detectar qué contenidos pueden contribuir positivamente al desarrollo del menor, el Proyecto de Investigación SEJ2004-01830/CPOL pretende establecer un sistema de medición de la calidad y que a su vez permita elaborar un sistema de certificación de la calidad. Esa certificación informaría del cumplimiento de un estándar de calidad severo que aseguraría no solo que el contenido no perjudica el desarrollo de los menores, sino que además contribuye positivamente a este desarrollo.

La base teórica de esta propuesta de certificación se encuentra en los fallos de mercado que se han explicado anteriormente: información imperfecta y “tragedia de los comunes”. En el sector del medio ambiente, donde originalmente se describió la “tragedia”, se ha recurrido a los sistemas de certificación de la calidad como una alternativa a los mecanismos de regulación que no conseguían el objetivo de incrementar el respeto al medio ambiente.

La certificación de la calidad permite superar el problema de la información imperfecta, ya que los menores y sus padres o tutores dispondrían de una herramienta que les capacitaría para saber si un contenido audiovisual puede afectar al desarrollo de los menores. Pero es que además sería capaz de informar de qué contenidos son adecuados para contribuir positivamente al desarrollo de los menores, es decir, contribuiría a la alfabetización mediática.

Por otra parte, posibilita que se evite el problema esencial de la “tragedia” de que los implicados no reconocen los impactos negativos de su actividad. Los implicados en la comunicación audiovisual (receptores y emisores) serán conscientes de los posibles efectos negativos o positivos de sus decisiones sobre el desarrollo de los menores.

En resumen, una herramienta de certificación de la calidad mejora los instrumentos de regulación que hemos visto presentan problemas para proteger a los menores, pero que sobre todo no señalan qué puede ayudarles en su desarrollo. La experiencia en otros sectores permite ser optimistas en que un certificado de calidad proteja mejor y sea una buena estrategia para ofrecer información sobre qué transmitirá valores positivos a los menores.

## 5. Bibliografía.

- Comisión de las Comunidades Europeas (2003): *Segundo informe de evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo de 24 de septiembre de 1998 relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana*, Bruselas, COM(2003) 776 final, diciembre.

- Comisión Europea (1996): *Green Paper on the protection of minors and human dignity*, Bruselas, COM(1996) 483 final.

- Comisión Europea (1997): *Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services. Consultations on the Green Paper. Commission Working Document*, Bruselas, SEC(97) 1203, junio.

- Commission of the European Communities (2001): *Evaluation Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Council Recommendation of 24 September 1998 concerning the protection of minors and human dignity*, Bruselas, COM(2001) 106 final, febrero.

- Communication COM(99) 371 final from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee - Study on Parental Control of Television Broadcasting, Bruselas, 1999.

- Comunicación COM(97) 570 de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información, Bruselas, 1997.

- Decisión 854/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se crea un programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº L149/1, 11 de junio de 2005.

- Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, 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 las Comunidades Europeas L298, 17 de octubre de 1989.

- Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, 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 las Comunidades Europeas L202, 30 de julio de 1997.

- Olsberg Spi y Kea European Affairs en asociación con 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. Final Report*, [ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm) (ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating\_final\_report2.pdf, ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating\_annex2.pdf, ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating\_global.pdf, ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating\_european.pdf and ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/finalised/studpdf/rating\_erratum.pdf), mayo (consultado en diciembre de 2005).

- Palzer, C. (2003): "Horizontal Rating of Audiovisual Content in Europe. An Alternative to Multi-level Classification?", *IRIS Plus, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, [www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus10\\_2003.pdf.en](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus10_2003.pdf.en), octubre (consultado en noviembre de 2005).

- Propuesta de Recomendación COM(2004) 341 final del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información (presentada por la Comisión), Bruselas, abril de 2004.

- Propuesta de Recomendación COM(2006) 31 final del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información (presentada por la Comisión), Bruselas, enero de 2006.

- Recomendación 98/560/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana, Bruselas, 1998.

- Recommendation N° R (2001) 8, of the Committee of Ministers Council of Europe to Member States on self-regulation concerning cyber content (self-regulation and user protection against illegal or harmful content on new communications and information services), adoptada por el Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2001 en el 762º encuentro de representantes ministeriales.

- Resolución Legislativa P6\_TA(2005)0330 del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información, Estrasburgo, noviembre de 2005.

- Romero, L.B. y Lozano, M. (2004): «La tragedia de los comunes» y la «telebasura»: una propuesta de solución desde la experiencia de las metodologías de certificación de calidad y de gestión medioambiental” en Latorre Izquierdo, J., Vara Miguel, A. y Díaz Méndez, M. (editores), *Ecología de la televisión: tecnologías, contenidos y desafíos empresariales. Actas del XVIII Congreso Internacional de Comunicación*, Ediciones Eunate, Pamplona, pp. 443-449.

- University of Oxford (1999): *Parental Control of Television Broadcasting*, [europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key\\_doc/parental\\_control/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/parental_control/index_en.htm), marzo (consultado en noviembre de 2005).

- Various authors (2000): *Regulation on Advertising Aimed at Children in EU-Member States and Some Neighbouring States. The Legal Framework*, [www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/childav.pdf.en](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/childav.pdf.en), European Audiovisual Observatory, mayo (consultado en diciembre de 2005).

- Wood, D. (2001): “Parental control in Europe”, *Diffusion European Broadcasting Union*, nº 2, 2001, pp. 14-19 (accesible en [www.ebu.ch/CMSimages/en/leg\\_t\\_twwf\\_minors\\_diffusion\\_2001\\_2\\_tcm6-4445.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_t_twwf_minors_diffusion_2001_2_tcm6-4445.pdf), consultado en diciembre de 2005).