

# LA CORREGULACIÓN: NUEVOS COMPROMISOS Y NUEVOS MÉTODOS PARA LA PROTECCIÓN DEL MENOR DE LOS CONTENIDOS TELEVISIVOS

## El caso holandés

MERCEDES MUÑOZ SALDAÑA

*Universidad de Navarra*

BORJA MORA-FIGUEROA MONFORT

*Director-Gerente Consejo Audiovisual de Navarra*

### 1. UNA VUELTA DE TUERCA A LA REGULACIÓN Y UNA ALTERNATIVA A LA AUTORREGULACIÓN

El 20 de diciembre de 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo afirmaban a través de una Recomendación la necesidad de «adoptar a escala de la Unión medidas legislativas sobre la protección del desarrollo físico, mental y moral de los menores en relación con los contenidos de todos los servicios audiovisuales y de información y con la protección de los menores respecto del acceso a programas o servicios para adultos que son inapropiados»<sup>1</sup>. En este

---

<sup>1</sup> Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de diciembre de 2006, *relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y del derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea*. DO L 378, de 27.12.2006, considerando 3, p. 72.

mismo documento, las instituciones comunitarias constataban que la autorregulación en el sector audiovisual «está resultando un medio adicional eficaz, pero no suficiente para proteger a los menores frente a los mensajes de contenido perjudicial»<sup>2</sup>.

No es la primera vez que las instituciones europeas afrontan este asunto, ya que desde la publicación del Libro Verde de la Protección del Menor en 1996<sup>3</sup>, en el cual se afrontaban las mismas cuestiones que aún dominan el debate actual<sup>4</sup>, se han sucedido múltiples documentos que afrontan este objetivo. Más en concreto, en 1998, siguiendo los pasos de lo establecido en el Libro Verde, el Consejo publicó el primer documento que afronta la protección de los menores desde una perspectiva multimedia<sup>5</sup>. La Recomendación de 2006 actualiza este documento y en él, por vez primera, las instituciones europeas asumen que las iniciativas adoptadas hasta el momento han fracasado y que es necesario dar un giro a las políticas europeas en este sentido. Las afirmaciones reproducidas reconocen así, por un lado, el carácter obsoleto de la legislación actual y, por otro, el evidente fracaso de las medidas de autorregulación.

En el caso de España, la protección del menor en el ámbito televisivo encuentra su amparo constitucional en los límites contenidos en el punto 4 del artículo 20 de la Carta Magna a la libertad de expresión y al derecho a la información cuando reconoce que «estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que los desarrollen 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». De una manera más genérica, el artículo 39.4 asegura que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos». De acuerdo con este planteamiento, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 24, declara el derecho de los

---

<sup>2</sup> DO L 378, de 27.12.2006, considerando 12, p. 73.

<sup>3</sup> COM (1996) 443 final. Este documento, de 16 de octubre de 1996, identificaba la protección del menor como uno de los asuntos primordiales de interés público a tener en cuenta en el proceso de desarrollo de los servicios audiovisuales. Este primer documento, debido al carácter experimental que las evoluciones tecnológicas tenían por aquél entonces, apostaba por la adopción de un marco flexible, especialmente en el ámbito reglamentario.

<sup>4</sup> Entre los principales objetivos relacionados con la protección del menor se encuentran: facilitar el control parental, aumentar la colaboración entre los Estados miembros en la lucha contra los contenidos ilegales, reforzar la colaboración entre las Administraciones nacionales y la Comisión así como con las industrias implicadas, y adoptar medidas de sensibilización e información de los usuarios.

<sup>5</sup> DO L 270, de 7.10.1998, p. 48 y ss.

menores a la protección y cuidados necesarios para su bienestar y la obligación por parte de las autoridades públicas o instituciones privadas de considerar su bienestar como una consideración primordial<sup>6</sup>.

El desarrollo y la aplicación de estos principios generales al ámbito televisivo en la legislación española encontró forma en la Ley que transpone la Directiva de Televisión sin Fronteras, en nuestros días en proceso de revisión y, la cual, en un capítulo específico dedicado a la protección de los menores y del orden público, dispone: la responsabilidad de los Estados<sup>7</sup>: para garantizar que las emisiones de televisión de los organismos de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción no incluyan ningún programa que pueda perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita; para evitar que los menores accedan a este tipo de contenidos mediante restricciones horarias y sistemas de identificación visual; para velar por que las emisiones no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad; y para adoptar y apoyar medidas (mecanismos de filtración, clasificación, etc.) dirigidas a facilitar el control de padres y tutores en la programación a la que acceden los menores. La intención original de esta norma consistía en fijar unos objetivos básicos, comunes para los Estados miembros, que permitieran al mismo tiempo: proteger objetivos de interés general prioritarios para el conjunto de los Estados en el ámbito televisivo y evitar restricciones innecesarias a la libre difusión de emisiones transfronterizas. Todo ello bajo el principio de subsidiariedad.

Las aportaciones de esta norma en el capítulo destinado a la protección del menor, de acuerdo con su intención original, resultan adecuadas, pero quizá excesivamente breves y amplias en su interpretación y aplicación concreta. Dicha brevedad y ambigüedad ha resultado especialmente problemática en su aplicación a los dos objetivos exigibles para proteger al menor en los espacios televisivos y en el resto de medios. En primer lugar, existe la obligación de prohibir aquéllos contenidos ilícitos que vulneran la dignidad humana, independientemente de la edad de los potenciales destinatarios y del soporte de emisión. A este bloque pertenecen, entre otros, la pornografía infantil, la violencia gratuita, la incitación al odio o la discriminación racial. El gran reto nacional y europeo reside en definir, mediante unos parámetros

---

<sup>6</sup> DO L 364 de 18.12.2000.

<sup>7</sup> En sus artículos 22, 22 *bis* y 22 *ter*.

comunes, qué debe ser considerado como ilegal de tal forma que, una vez identificados los contenidos prohibidos, las autoridades asuman la función de identificar y sancionar a los infractores que dependan de su jurisdicción. Esta obligación, aunque protege al menor de contenidos inadecuados de manera colateral, no va dirigida exclusivamente a su protección.

Quizá por ello, la brevedad y ambigüedad de la legislación en vigor afecta especialmente al segundo gran objetivo: la necesidad de regular el acceso a determinados contenidos que, incluso estando dentro de la legalidad, pueden considerarse nocivos para los menores. En este contexto no estamos ante un ámbito de prohibición, sino más bien de control que en el ámbito de la radiodifusión ha intentado encontrar solución por la vía de las restricciones horarias y de la identificación visual<sup>8</sup>. La adopción de unos criterios descriptivos coherentes de clasificación y etiquetado de los contenidos ha constituido una petición insistente por parte de las instituciones europeas<sup>9</sup>.

Es cierto, como recogen las últimas apreciaciones del Parlamento Europeo y del Consejo, que el desarrollo constante de las nuevas tecnologías ha imposibilitado, en parte, el éxito de la legislación europea. Así, en febrero de 2001, un Informe de la Comisión aseguraba que «la reglamentación tradicional, útil en un entorno analógico, ya no consiste el enfoque adecuado en la era digital»<sup>10</sup>. Existe un ineludible cambio de contexto impulsado por el desarrollo de Internet, la radiodifusión digital y los videojuegos que exige la adopción de medidas, al menos parcialmente, comunes para los diferentes medios. Sin embargo no es esta la única causa de la indefensión a la que se enfrentan los menores en este terreno.

Como el propio Parlamento reconoce, el fin primordial de las instituciones europeas desde los años 80 hasta nuestros días en relación a estos mercados ha consistido en «crear las condiciones necesarias para garantizar la libre circulación de las emisiones de televisión y otros servicios de información, respetando los principios de libre competencia y de libertad de expre-

---

<sup>8</sup> La necesidad de tratar por separado las cuestiones relativas a los contenidos ilegales y las relativas a contenidos legales que pueden ser nocivos para los menores queda patente en la Recomendación del año 1998, DO L 270 de 7.10.1998, considerando 17, p. 49.

<sup>9</sup> La Comisión Europea destaca la necesidad de conseguir una mayor homogeneidad en la clasificación de contenidos para evitar, por ejemplo, que una misma película sea clasificada de manera distinta en varios Estados miembros o en un mismo Estado miembro dependiendo del ámbito de difusión. A estas medidas, se ha unido la importancia de reforzar jurídicamente el control de los padres sobre la programación a la que acceden sus hijos, COM (1996) 483 final, pp. 54.55 y COM (1999) 371 final.

<sup>10</sup> COM (2001) 106 final, p. 4.

sión y de información»<sup>11</sup>. Durante décadas, al margen de unas disposiciones básicas y de la intervención de los tribunales en momentos escasos y puntuales, las instituciones comunitarias han dejado a un lado la protección de otros objetivos de interés público, como la protección de los menores, considerándola como una responsabilidad que primordialmente recaía sobre las autoridades nacionales, regionales y locales. El texto de diciembre de 2006 apunta la necesidad de elevar esos otros objetivos de interés general a la primera línea de la política comunitaria. Al margen de lo real o ficticio de dicha declaración, ésta sirve para que las autoridades nacionales sean consciente de la necesidad de adoptar un nuevo marco de funcionamiento en la protección de los menores en este contexto.

La segunda novedad presente en la Recomendación de 2006 consiste en reconocer la insuficiencia de la autorregulación como mecanismo capaz de concretar y completar la brevedad y flexibilidad presente en los textos legales. Desde mediados de la década de los noventa, los textos comunitarios han instado a las empresas a establecer un marco nacional de autorregulación mediante la cooperación entre sí y con las restantes partes interesadas como un sistema capaz de adaptarse rápidamente a la aceleración del progreso técnico y a la mundialización de los mercados<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, estos primeros textos, debido a la naturaleza mundial de las redes de comunicación, también reconocían la necesidad de adoptar un planteamiento supranacional aún teniendo en cuenta la diversidad de culturas y sensibilidades nacionales y locales respecto de este tema.

Sin embargo, la adopción de códigos de autorregulación no ha resultado ser la opción más idónea o, al menos, con ellos no se ha conseguido una eficaz protección de los menores en su acceso a contenidos potencialmente perjudiciales para ellos. Así, en España los operadores existentes firmaron en 1993 el *Convenio sobre principios para la 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. Con menos de una década de existencia en la que se demostró el fracaso de un texto demasiado breve, escaso de medios prácticos para su aplicación y sin instancias

---

<sup>11</sup> DO L 378, de 27.12.2006, considerando 5, p. 72.

<sup>12</sup> DO L 270 de 7.10.1998, considerando 13, p. 49.

que vigilaran su cumplimiento, se puso en marcha un segundo intento de autorregulación. En 2004, las cadenas españolas de televisión, puestas contra las cuerdas por las incesantes críticas por no tener en cuenta a los menores en sus programaciones televisivas y por sus sucesivos incumplimientos de lo firmado en 1993, firmaron el *Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia*<sup>13</sup>. La aplicación de este código, a punto de cumplir su tercer cumpleaños, no resulta especialmente esperanzadora y ya se puede hablar de un nuevo fracaso en la apuesta por la autorregulación. Al no incurrir en ilegalidad, obviamente, la presión de las cadenas para cumplir los objetivos fijados en los códigos de autorregulación es menor. Y, en caso de duda, se prioriza en cualquier caso la rentabilidad económica por encima de otras cuestiones cuyo cumplimiento implicaría la asunción de una serie de riesgos que en la mayoría de los casos la dirección de las cadenas no está dispuesta a asumir.

## 2. LA CORREGULACIÓN

Ante estos problemas, ya se apuntaba una posible solución en un Informe del año 2003<sup>14</sup>, en el cual, por segunda vez<sup>15</sup>, se exponían los resultados de la aplicación de lo establecido en la Recomendación del Consejo de 1998 y en la que se afirmaba que «un enfoque corregulador puede ser más flexible adaptable y eficaz que una regulación y legislación directas (...), [aunque desde el punto de vista de la Comisión] exige un nivel adecuado de participación de los poderes públicos y requiere la cooperación entre las autoridades públicas, el sector y las demás partes interesadas como, por ejemplo, los consumidores»<sup>16</sup>.

La corregulación puede ser una alternativa adecuada capaz de cubrir el déficit de una legislación cuya extensión o intensificación podría suponer la impo-

---

<sup>13</sup> El Preámbulo del Código justificaba su existencia citando el Informe del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión: “Estudio sobre el control ejercido por los padres sobre los programas de televisión”, de 19 de septiembre de 2000, en el que se indicaba la urgencia de que todos los operadores europeos establecieran prácticas de autorregulación en materia de protección de menores. Sin embargo, las cadenas españolas obviaban otra indicación del Parlamento Europeo, crucial para la correcta aplicación de los códigos de autorregulación: la implantación de mecanismos de control social y cláusulas severas de sanción en caso de incumplimiento.

<sup>14</sup> COM (2003) 776 final.

<sup>15</sup> El Primer Informe data del año 2001, COM (2001) 106 final.

<sup>16</sup> COM (2003) 776 final, p. 5.

sición de límites excesivos a la libertad de expresión en los espacios televisivos y, por otro, capaz de solucionar la comprobada ineficacia de la autorregulación. El Parlamento Europeo ha definido la corregulación como «el mecanismo por el que un acto legislativo comunitario habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a las partes interesadas reconocidas en el ámbito de que se trate (en particular, los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones)»<sup>17</sup>.

En una definición sistemática, cabe entender por corregulación<sup>18</sup>:

«El conjunto de procesos, mecanismos e instrumentos puestos en marcha por las administraciones públicas competentes y otros agentes del sector, en orden de establecer e implementar un marco de actuación adecuado a la normativa, equidistante entre los intereses de la industria y de los ciudadanos, y que se traduzca en prácticas concretas y efectivas, de tal forma que todos los agentes implicados sean corresponsables de su correcto funcionamiento».

La corregulación constituye una técnica legislativa que comparte con la regulación tradicional la implicación directa de las autoridades en la elaboración de normas y en su aplicación y la imposición de sanciones en caso del incumplimiento de las mismas y, con la autorregulación, la colaboración activa en el proceso tanto de los operadores como del resto de partes implicadas. Las principales ventajas de este nuevo mecanismo se pueden reducir en tres. En primer lugar, las posibilidades ofrecidas por la corregulación puede ser positiva para responder a exigencias históricas como: la necesaria intervención de las autoridades por las implicaciones socio culturales de este y al mismo tiempo la imprescindible eliminación de las interferencias administrativas innecesarias en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información a través de la televisión; se adecua a las características propias de la televisión; la adopción de una regulación compatible con el desarrollo tecnológico y, por ello, flexible y adaptable a los nuevos y variados panoramas tecnológicos. En segundo lugar, la corregulación es una técnica propuesta desde el Derecho comunitario, en especial, en recientes documentos como: el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, de 2001<sup>19</sup>; la Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional

---

<sup>17</sup> Artículo 18 de la Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión [2003/2131(ACI)].

<sup>18</sup> Elaboración y redacción original de los autores.

<sup>19</sup> COM (2001) 428 final.

“Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 2003<sup>20</sup>; y el Estudio de Medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea, de 2006<sup>21</sup>. En tercer lugar, la puesta en marcha de sistemas de corregulación en algunos países europeos ha resultado especialmente positiva. Este es el caso de Holanda sobre el que merece la pena detenerse con el objetivo de abstraer las posibles lecciones aplicables a otros países como España.

### 3. EL MODELO HOLANDÉS

En Holanda, la protección de los menores frente a contenidos potencialmente nocivos en televisión, cine, DVD, videojuegos y servicios para móviles se ha afrontado, con gran éxito, desde la corregulación<sup>22</sup>. Un punto crucial para el éxito de este sistema es la participación, en distinto grado pero en forma colaborativa, del Gobierno holandés, de la autoridad independiente de regulación audiovisual (CvdM por las siglas del *Commissariaat voor de Media*), de la industria mediática (bien a través de la participación directa de las empresas o indirectamente a través de asociaciones sectoriales) y de un órgano intermedio creado, financiado y desarrollado por las administraciones públicas y los propios operadores, el Instituto Holandés para la Clasificación de los Medios Audiovisuales (NICAM por las siglas del *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media*)<sup>23</sup>.

#### 3.1. *El sistema holandés de calificación y señalización de contenidos audiovisuales*

El origen del actual sistema parte de una iniciativa del Ejecutivo holandés, secundada por importantes sectores de la industria audiovisual. Fruto de

---

<sup>20</sup> P5\_TA (2003) 0426.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/)

<sup>22</sup> El sistema holandés ha sido puesto como adecuado ejemplo de corregulación en una reciente Conferencia de Expertos organizada por la Comisión Europea y el Gobierno alemán, celebrada en Leipzig los días 10 y 11 de mayo.

<sup>23</sup> En 2005, las aportaciones económicas del Gobierno y de la industria fueron proporcionales y prácticamente idénticas.

estos primeros esfuerzos surgió en 1999 el NICAM, que nació de la mano del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, del Ministerio de Sanidad, Salud y Deporte y del Ministerio de Justicia. En febrero de 2001, tras meses de negociaciones y acuerdos, se puso en funcionamiento el *Kijkwijzer*, un sistema de calificación realizado por expertos independientes y liderado por el NICAM, válido para programas de televisión y películas, tanto durante su exhibición cinematográfica, como en su etapa de alquiler en formato vídeo o DVD. Poco después el sistema se extendió a los videojuegos<sup>24</sup> y, desde abril de 2005, a determinados servicios audiovisuales accesibles desde teléfonos móviles.

La Ley holandesa del audiovisual recogió el espíritu con el que se creó el NICAM y apuntaló los cimientos del sistema en su sección 53, al dotar al *Kijkwijzer* de imperativo legal. En concreto, esta ley señalaba que los programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental y moral de los menores de dieciséis años sólo podrían ser emitidos en televisión si el operador es miembro del NICAM y está sujeto a sus normas y supervisión.

Las funciones del NICAM se concretan en:

- implantar y desarrollar la clasificación del material audiovisual de sus miembros;
- establecer las normas de clasificación y el horario de emisión en televisión;
- proveer de información a la audiencia;
- supervisar el cumplimiento del sistema y tramitar las quejas respecto al mismo;
- imponer las oportunas sanciones.

La Junta del NICAM está integrada por representantes de los operadores televisivos (tanto públicos como privados), distribuidores y productores cinematográficos, vendedores, tiendas de alquiler e intermediarios comerciales, además de un miembro independiente de la industria audiovisual en su con-

---

<sup>24</sup> En realidad, para los videojuegos se utiliza el sistema internacional PEGI acrónimo de *Pan European Game Information* (Información paneuropea sobre juegos), que de ámbito paneuropeo establece una clasificación por edades para videojuegos y juegos de ordenador y proporciona a padres, compradores y consumidores una mayor confianza al saber que el contenido del juego es apropiado para un grupo específico de edad. De hecho, el sistema PEGI esta basado en el sistema *Kijkwijzer* y guarda con este muy escasas diferencias pues su funcionamiento es prácticamente idéntico, salvo que tiene mayores (y más ajustados) rangos de edad: 3+, 7+, 12+, 16+, 18+, y que incluye un descriptor temático que hace referencia a que el contenido del producto en cuestión enseña a jugar o fomento el juego.

Para más información sobre el sistema PEGI se puede consultar la página web: [www.pegi.info](http://www.pegi.info).

junto. Para desempeñar más acabadamente su misión, el NICAM dispone de diversos comités, que les asesora y apoya para desarrollar, ejecutar y actualizar el sistema *Kijkwijzer*.

Los miembros del NICAM se comprometen, por su parte, a acatar todas las normas relativas a la clasificación, a usar los símbolos acordados y a respetar los horarios de emisión establecidos. En caso de incumplimiento, el NICAM puede imponer las siguientes sanciones: apercibimientos, sanciones económicas (el máximo es de 135.000 euros) y la expulsión del NICAM en caso de infracción extremadamente grave o de repetidas violaciones del sistema.

Aquellos operadores que optaran por no pertenecer al NICAM caerían directamente bajo la supervisión de la autoridad independiente reguladora del audiovisual, el CvdM. El CvdM se encarga de oficio de vigilar que no se emitan los contenidos especialmente dañinos (violencia gratuita y pornografía) o simplemente ilegales, además de controlar directamente la acción y funcionamiento del NICAM. Esta “meta-supervisión” del CvdM se concreta en que cada año debe ser informado por el NICAM de cómo asegura la calidad del sistema de clasificación y de su carácter fiable, válido, estable, consistente y preciso. Antes del 1 de marzo de cada año el NICAM debe remitir toda la información necesaria al CvdM y antes del 1 de julio, éste hará lo propio a la Secretaría de Estado correspondiente. Además, y para mejorar el sistema, al menos una vez cada dos años, se debe comparar el sistema con el de otros países europeos en aras de actualizarlo y, en su caso, mejorarlo.

Se trata, por tanto, de un sistema esencialmente representativo, en el que todas las partes implicadas tienen obligaciones y responsabilidades, trabajando conjuntamente en el buen funcionamiento del mismo, y en el que el reparto de competencias asegura una correcta aplicación.

### 3.2. El código *Kijkwijzer*

*Kijkwijzer* es un sistema dual, pues aparte de calificar los contenidos pone un especial énfasis en la información, para lo que establece una profusión de canales por los que hace llegar su sistema. Este método advierte a los padres de los potenciales efectos nocivos de los programas televisi-

---

<sup>25</sup> El código *Kijkwijzer* afecta también a los *videoclips* musicales, que están sujetos a las normas y restricciones vigentes al resto de programas televisivos.

vos<sup>25</sup>, las películas, las producciones en DVD, los videojuegos y determinados servicios para teléfonos móviles en el desarrollo físico, mental o moral de los menores, de su idoneidad por edades y de los motivos para ello.

El código se basa en una serie de pictogramas que se insertan en las producciones audiovisuales incluidas en el sistema y que indican a los padres, tutores y educadores la edad adecuada para la que los niños pueden visionar, jugar o consumir el producto audiovisual en cuestión. *Kijkwijzer*, de hecho, tiene el doble significado de ‘vigilancia sabia’ y de ‘guía de visionado’.

*Kijkwijzer* entró en funcionamiento en 2001 y su carácter de permanente actualización se manifiesta en que el sistema que actualmente está en vigor (denominado *Kijkwijzer 1.2* está en uso desde septiembre de 2003). En estos seis años de funcionamiento más de 20.000 películas y programas de televisión han sido clasificados y más de 2.200 empresas se han adherido voluntariamente al sistema, directa o indirectamente a través de organizaciones sectoriales o intermedias.

El sistema parte de un trabajo de investigación de mercado, en el que se preguntó a un importante número de padres sobre los contenidos que consideraban peligrosos para sus hijos. Un segundo estudio, de 1999, constató el deseo de los padres de disponer de información sobre los contenidos y de disfrutar de un sistema dividido por edades para saber en qué estrato se situaban los distintos contenidos audiovisuales y por qué estos son potencialmente nocivos para los menores. Al fomentar la participación ciudadana desde sus inicios, el resultado es que *Kijkwijzer* es conocido por el 90% de los padres holandeses, de los que un 90% lo consideran un instrumento útil y adecuado. En total, el sistema es utilizado por tres de cada cuatro progenitores.

El sistema parte de una tipología de edades, en concreto cuatro: “Para todos los públicos”, “No recomendado para menores de 6 años”<sup>26</sup>, “No recomendado para menores de 12 años” y “No recomendado para menores de 16 años”. Este sistema es similar al empleado en todos los países, aun-

---

<sup>26</sup> En un principio, esta categoría señalaba los programas para los que se recomendaba que los menores de 6 años estuvieran acompañados de sus padres. La confusión alrededor de esta categoría (muchos padres entendían que era a partir de 6 años cuando los padres debieran acompañar a sus hijos) y su diferenciación con las otras tres provocó que se equiparará al resto y tomara su configuración actual.

que con ciertos matices, pues, en general, los criterios y las categorías de edad “análogas” de otros países son un poco más restrictivos. Por un sentido práctico se desechó la idea de incluir más categorías intermedias.

La gran novedad consiste en la inclusión de seis categorías de contenidos que pueden dañar a los menores: violencia, miedo, sexo, discriminación, lenguaje soez, y presentación de drogas duras y/o abuso de drogas blandas y alcohol.

Otro aspecto clave del sistema es el proceso de calificación de los contenidos. Responsables del NICAM entrenan al personal de las empresas (en la actualidad 200 personas se dedican a esta tarea), que son los encargados de codificar los productos. Estos acceden a la página web de *Kijkwijzer*<sup>27</sup> y con su clave responden a una serie de preguntas que, a través de un programa informático, codifica automáticamente los contenidos audiovisuales en las cuatro categorías de edades. Las preguntas, además de las categorías de contenidos antes mencionadas, incluyen cuestiones como el tipo de producción audiovisual (ficción o no ficción, tipo de animación, etc.). Según los contenidos, las producciones son catalogadas en cada una de las categorías con un número fijo de preguntas<sup>28</sup> y resultan con una calificación de edad determinada; la calificación más alta en una de las categorías determina la global del producto audiovisual. Por tanto, los “codificadores” de las empresas no catalogan en su conjunto, sino que responden a preguntas que son tomadas en consideración por un programa informático que, a través de una fórmula matemática, cataloga automáticamente la producción en cuestión.

La inclusión de pictogramas de contenidos responde a los correspondientes de la categoría de edad definitiva, o definitivas si son varios, aunque para evitar la confusión se ha limitado a un máximo de tres, con preferencia para los descriptores de violencia, miedo y sexo. La inserción en una u otra categoría tiene consecuencias importantes, fundamentalmente para los programas de televisión. En este sentido, los programas no recomendados para menores de 12 años sólo pueden ser emitidos a partir de las 20.00 horas y los no recomendados para menores de 16 años a partir después de las 22.00 horas.

---

<sup>27</sup> La página web es [www.kijkwijzer.nl](http://www.kijkwijzer.nl).

<sup>28</sup> Para una completa síntesis de las variables utilizadas en la codificación se puede consultar: P. VALKENBURG-H. BEENTJES-P. NIKKEN-E. TAN (eds.), «*Kijkwijzer: The Dutch Rating System for Audiovisual Productions*», agosto de 2001, disponible en [[http://www.kijkwijzer.nl/upload/download\\_pc/24.pdf](http://www.kijkwijzer.nl/upload/download_pc/24.pdf)].

Los pictogramas se pueden insertar y se encuentran al inicio de los programas de televisión, en las revistas del sector, en guías y salas de cine, en páginas web de películas, en el empaquetado de DVDs y vídeos, en anuncios publicitarios y en el teletexto. Además, en la página de *Kijkwijzer* está disponible una base de datos online en la que se puede consultar instantáneamente la calificación de todos los productos señalizados.

### 3.3. Valoración del sistema

El código *Kijkwijzer* representa un ambicioso intento de poner objetividad en un ámbito especialmente subjetivo, cual es la definición de qué contenidos son o pueden ser susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental y moral de los menores de edad, y en qué grado. Sin embargo, el propio sistema, que consiste en que personas adultas, cualificadas y especialmente entrenadas para el asunto en cuestión, valoren la adecuación de los contenidos audiovisuales para los menores de edad, aun cuando es el único viable en la actualidad, no elimina la subjetividad de los responsables aunque atenúa en gran medida su posible discrecionalidad y la preponderancia de sus prejuicios morales.

En todo caso, el sistema del NICAM presenta diez importantes ventajas en cuanto procedimiento de calificación y señalización de los contenidos audiovisuales:

1. El sistema está fundamentado en la co-participación y colaboración activa de la administración y de la industria audiovisual;
2. El sistema se retroalimenta y controla a sí mismo por la participación de todos los agentes implicados: el NICAM entrena y vigila a las empresas (que son parte fundamental del mismo) y al mismo tiempo debe responder ante la autoridad audiovisual (CvdM), que, por su parte, debe informar al Ejecutivo holandés;
3. La pertenencia es voluntaria, lo que refuerza la libertad y, por tanto, la responsabilidad de los operadores;
4. A los operadores les compensa pertenecer al NICAM, porque los que se autoexcluyen tienen unas limitaciones mucho mayores;
5. Las sanciones en caso de incumplimiento son importantes, incluyendo su expulsión y la supervisión directa por parte de la autoridad audiovisual;

6. Es un sistema integrador, que incluye los principales contenidos audiovisuales: programas, películas, videojuegos, en sus múltiples soportes (cine, televisión, videoconsola, ordenador y teléfono móvil);
7. Es un sistema multifacético, ya que el tradicional sistema de edades se complementa con una tipología de contenidos nocivos. Lo acertado de este sistema se demuestra en que el código PEGI para videojuegos y juegos de ordenador, vigente en la práctica totalidad de Europa, se basa directamente en *Kijkwijzer*<sup>29</sup>;
8. Es un sistema flexible y abierto a constantes cambios y actualizaciones. Por ejemplo, en la actualidad se encuentra en discusión, y en fase de propuesta, la inclusión de una nueva categoría de edad, la que haría referencia a programas no recomendados para menores de 9 años.
9. La información es considerada un aspecto crucial y, por eso, prima la actualización y la accesibilidad desde múltiples soportes, incluido un servicio de alertas por correo electrónico;
10. Se alcanzan los objetivos buscados con la regulación: proporcionalidad, apertura, transparencia, claridad y eficacia.

Sin embargo, el sistema es perfectible y se han apuntado determinadas carencias y debilidades:

1. Desde algunas instancias se critican discutibles intentos por propagar entre la sociedad un credo “radicalmente liberal”;
2. La mayor efectividad con los programas televisivos que con las películas; la explicación puede residir en que para aquellos es normativamente obligatorio y por eso se ha evidenciado mayor permisividad para con éstas);
3. En el sector de los videojuegos se ha detectado una necesidad de más incentivos para atraer adecuadamente a los principales agentes del mercado;
4. La propia naturaleza del sistema sólo permite ayuda a informar a los padres de contenidos nocivos, pero no de aquellos educativos o especialmente adecuados.

---

<sup>29</sup> El sistema PEGI está vigente en dieciséis países europeos: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia, Suiza, Reino Unido y República Checa.

5. Algunas asociaciones han solicitado un papel más representativo dentro del NICAM.

3.4. *¿Es el código Kijkwijzer exportable a otros países?*

El sistema implantado en Holanda para calificar y los contenidos audiovisuales es, en esencia, un modelo exportable a otros países de su entorno, pues además de sus efectos beneficiosos sobre el sistema, en la práctica su implantación no sería complicada al tener, únicamente, que armonizar e implementar instrumentos ya presentes en la mayoría de los estados europeos. De hecho, la Unión Europea, a través de la Directiva de Televisión sin Fronteras y de diferentes comunicaciones y recomendaciones, ha insistido en la necesidad de sistemas de calificación que engloben los distintos contenidos audiovisuales en un único código. La imparable evolución tecnológica y la consecuente convergencia de sectores e industrias recomiendan y al mismo tiempo permiten sistemas nacionales uniformados. El interés de Turquía y Polonia en adoptar el sistema *Kijkwijzer* y el hecho de que en el Reino Unido se esté trabajando ya en un sistema uniforme de calificación para una amplia gama de productos audiovisuales, independientemente del soporte empleado para su difusión, corrobora la viabilidad de su constitución en ámbitos territoriales distintos.

En este sentido, la introducción de un sistema análogo en España sería asequible, aunque precisaría de tres acciones previas de gran calado: en primer lugar, se debería refundar el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) o desgajar su división encargada de la calificación por grupos de edad del público al que van destinadas las películas, además de crear una autoridad de regulación audiovisual nacional e independiente del poder ejecutivo, como pieza clave en el sistema; en segundo lugar, habría que ganar para la causa, de una vez, a los operadores, para lo que se debería, a través de la futura Ley General Audiovisual, imponer fuertes restricciones e imposiciones; en tercer y último lugar, correspondería trabajar conjuntamente con las Comunidades Autónomas para incluir en el sistema a los operadores autonómicos y locales.

Otra cuestión es la posibilidad de instaurar un sistema paneuropeo de clasificación de contenidos audiovisuales. Los grandes contrastes culturales entre los países conllevan unas diferencias muy importantes entre países,

como lo demuestra el estudio impulsado por la Comisión Europea en 2003 sobre 120 películas, que demuestra que en el 78% de los casos existían diferencias de al menos seis años en la calificación los productos audiovisuales<sup>30</sup>. Y aunque los criterios de calificación pueden ser muy diferentes entre los países, el sistema de señalización sí podría ser homogéneo y sería sumamente beneficioso<sup>31</sup>. La armonización de los diferentes sistemas vigente en la actualidad requeriría un sistema extremadamente sencillo, claro y con una apuesta muy importante por la formación y la información<sup>32</sup>. El éxito del sistema PEGI en juegos de ordenador y videojuegos, demuestra que no es una utopía y le convierte en una base sólida sobre la que construir un sistema efectivo y beneficioso para la gran mayoría de los ciudadanos europeos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de diciembre de 2006, *relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y del derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea*. DO L 378, de 27.12.2006, pp. 72-77.
- Recomendación 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, DO L 270, de 7.10.1998, pp. 48-51.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, DO C 364 de 18.12.2000, p. 0001-0022.
- COM (1996) 443 final, Comunicación de la Comisión sobre los servicios de interés general en Europa.
- COM (1996) 483 final. Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de la información.
- COM (1999) 371 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Estudio sobre el control ejercido por los padres sobre los programas de televisión.
- COM (2001) 428 final. Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea.
- COM (2001) 106 final. 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 sobre la protección de los menores y la dignidad humana.

---

<sup>30</sup> OLSBERG-SPI y KEA European Affairs, en asociación con KPMG, «Empirical Study on the Practice of the Rating of Films Distributed in Cinemas Television, DVD and Videocassettes in the EU and EEA Member States», mayo de 2003, disponible en: [[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm)].

<sup>31</sup> COM/99/371, «Study on parental control of television broadcasting», disponible en [[http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/minors/comparent\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/minors/comparent_en.pdf)].

<sup>32</sup> C. PALZER, «Horizontal Rating of Audiovisual Content in Europe. An Alternative to Multi-level Classification?», IRIS plus, European Audiovisual Observatory, nº 10, 2003, en [[http://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)].

COM (2003) 776 final. 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 sobre la protección de los menores y la dignidad humana.

Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión [2003/2131(ACI)].

Estudio de Medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea, de 2006, [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info\\_centre/library/studies/](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/).

P. VALKENBURG-H. BEENTJES-P. NIKKEN-E. TAN (eds.), «*Kijkwijzer*: The Dutch Rating System for Audiovisual Productions», agosto de 2001, disponible en [[http://www.kijkwijzer.nl/upload/download\\_pc/24.pdf](http://www.kijkwijzer.nl/upload/download_pc/24.pdf)].

OLSBERG-SPI y KEA European Affairs, en asociación con KPMG, «Empirical Study on the Practice of the Rating of Films Distributed in Cinemas Television, DVD and Videocassettes in the EU and EEA Member States», mayo de 2003, disponible en: [[http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm)].

COM/99/371, «Study on parental control of television broadcasting», disponible en [[http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/minors/comparent\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/minors/comparent_en.pdf)].

C. PALZER, «Horizontal Rating of Audiovisual Content in Europe. An Alternative to Multi-level Classification?», IRIS plus, European Audiovisual Observatory, n° 10, 2003, en [[http://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)].

Página web de Kijkwijzer: [www.kijkwijzer.nl](http://www.kijkwijzer.nl).

Página web del Sistema PEGI (*Pan European Game Information*): [www.pegi.info](http://www.pegi.info).

