



# DERECHOS DE LOS MENORES EN EL ÁMBITO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

MARÍA PÉREZ-UGENA

*Profesora Titular de Derecho Constitucional*  
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS DERECHOS DEL MENOR EN EL ÁMBITO DE LA LIBERTAD DE COMUNICACIÓN. III. EL SERVICIO PÚBLICO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. IV. LA FUNCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EN RELACIÓN CON LOS MENORES. V. CONCLUSIONES.

## **Palabras clave**

*Derechos del menor; Medios de comunicación audiovisual; Servicio Público.*

## **Resumen**

*En este artículo nuestro objetivo es analizar los derechos del menor en el ámbito de los medios de comunicación. Partimos de definir con carácter previo lo que son los medios de comunicación audiovisual en un entorno tecnológico complejo. Los derechos del menor deben además entenderse en relación con la función de servicio público de los medios de comunicación audiovisual. Y en este sentido es preciso determinar las obligaciones del Poder Público para la protección de los menores frente a los efectos de los contenidos que puedan recibir.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

Un estudio sobre infancia y medios exige una visión plural. Es necesario acercarnos a este tema desde sus aspectos generales, jurídico-constitucionales, en cuanto afectan a un grupo de especial protección y entran en juego derechos fundamentales, como las libertades de comunicación; desde planteamientos psicológicos y pedagógicos, porque solo desde esa perspectiva podemos entender qué efectos producen la recepción de contenidos en los menores; desde una visión relacionada con las ciencias de la comunicación para conocer sus pautas de actuación y regulación; y desde un punto de vista tecnológico para entender las modificaciones en los operadores de emisión de información.

Nos estamos refiriendo a menores, esto es niños y jóvenes que son menores desde un punto de vista constitucional, sin entrar en otras posibles minorías, a no ser que fueran aplicables a un caso concreto, como la penal o civil<sup>1</sup>. En algunos casos —véase por ejemplo en lo que se refiere al régimen de protección de datos— contamos con una referencia expresa o concreta, de 14 años. En otros tendremos que estar a lo que determine la Ley o a las condiciones de madurez exigidas para cada caso<sup>2</sup>.

De acuerdo a lo que establecen los estándares internacionales, en particular el art. 1.º de la Convención sobre Derechos del Niño, éste es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Evidentemente, se pueden apreciar ciertas diferencias entre una persona de 5 años y una persona de 14 ó 15 años, razón por la cual, en la terminología moderna se habla de niño y adolescente, como dos situaciones jurídicas que, a partir de un lenguaje común, deberían recibir un tratamiento diferenciado.

Puntualizamos también que nos referimos a menores como grupo especial de protección, como minoría en el sentido de contemplar los límites que tal protección imponen al art. 20 CE, fundamentalmente en la medida en que derivan de la posible recepción de información por menores, y de manera residual nos referimos a los casos en que los menores protagonizan la actividad de los medios. Con esto queremos señalar que pueden existir otros límites que vengan dados por posibles excesos u ofensas en las informaciones que se viertan en un medio de comunicación y que pueden afectar a cualquier persona independientemente de su edad. Es evidente que en el caso de niños y niñas la falta de protección y, consiguientemente el riesgo al que quedan sometidos, es sensiblemente mayor debido a la inmadurez e inexperiencia propias su edad. Y es en esta cuestión, de daños que pueden sufrir los menores, en la que nos vamos a centrar.

En un primer acercamiento, a través del Derecho Constitucional, aludimos al art. 20 de nuestra Constitución que en su apartado 4 señala que los derechos reconocidos en este

<sup>1</sup> Sin embargo, como sabemos, es posible dejar la minoría de edad antes de alcanzar los 18 años a través de la emancipación. De esta forma, a partir de los 14 años por matrimonio o bien a partir de los 16 años por concesión del juez o de quien ejerza a la patria potestad la emancipación conlleva los mismos efectos civiles para el menor que un mayor de edad, salvo ciertas limitaciones fundamentalmente relacionadas con la toma de dinero a préstamo o la enajenación o gravamen de determinados bienes. M. BLANCO CARRASCO, «Normativa específica aplicable al menor», en M. SERRANO (coord.), *Los menores en protección*, Difusión Jurídica, Madrid, 2007 pp. 97 ss.

<sup>2</sup> Artículo 162,1 Código Civil. «Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados. Se exceptúan: 1.º Los actos relativos a derechos de la personalidad u otros que el hijo, de acuerdo con las Leyes y con sus condiciones de madurez, pueda realizar por sí mismo».



precepto, que como sabemos se refieren al ámbito de los derechos de la comunicación, se limitarán para la defensa de la juventud y la infancia<sup>3</sup>.

Además, la protección del menor se hace efectiva no solo mediante la imposición de límites, como es el caso del citado art. 20.4, sino también a través del mandato genérico del art. 39 que el constituyente envía a los poderes públicos. Tal mandato se concreta, en el caso de los menores u otros en que proceda, se entiende discapacidad, mediante la exigencia de protección de la familia; la imposición de un trato igual y unos mismos derechos para los niños independientemente de su filiación, la obligación para los padres de asistir a sus hijos y la remisión, por fin, a los acuerdos internacionales en materia de protección del menor<sup>4</sup>.

Veremos, por tanto, la situación del menor frente al ejercicio de la acción de los medios de comunicación, desde una doble perspectiva. Primera, como límite a un derecho fundamental ejercido por terceros. Segunda, como resultado de la política de protección, que es una de las bases fundamentales en la política de la Unión Europea y que en nuestro país el constituyente exige a los poderes públicos de una forma genérica y consecuyente con un Estado Social.

Antes de desarrollar estos dos principales aspectos de la cuestión que nos ocupa, es preciso determinar a qué medios nos referimos en el marco de un sistema tecnológico de convergencia que dificulta su concreción de acuerdo con pautas tradicionales.

En primer lugar, nos planteamos qué entendemos por medios de comunicación audiovisual. Es evidente que la convergencia de medios tecnológica entre dispositivos y prestaciones que se ha ido produciendo dificulta de forma extrema el que podamos identificar problemas con medios concretos.

Esta evolución pasa del inicio de la sociedad digital o sociedad de la información que hace converger televisión, telefonía e informática, a una segunda fase, en la que nos encontramos, de un mayor grado de esa convergencia (telefonía móvil, Internet, Televisión, Videojuegos) que evidencia la dificultad de definir los medios. De ahí que la nueva Ley General de Comunicación Audiovisual 7/2010 ya hable de «servicios de comunicación audiovisual» en la búsqueda de un término que incluya los distintos medios.

<sup>3</sup> «4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia».

<sup>4</sup> «1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la Ley con independencia de su filiación y de la madre, cualquiera que sea su estado civil. La Ley posibilitará la investigación de la paternidad. 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».



De este modo, la Ley General 7/2010<sup>5</sup> define como servicios de comunicación audiovisual aquellos cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador del servicio y cuya principal finalidad es proporcionar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales. Y señala como modalidades del servicio de comunicación audiovisual las siguientes:

- a. El servicio de comunicación audiovisual televisiva, que se presta para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación.
- b. El servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición, que se presta para el visionado de programas y contenidos en el momento elegido por el espectador y a su propia petición sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación.
- c. El servicio de comunicación audiovisual televisiva en movilidad o *televisión en movilidad*, que se presta para el visionado de programas y contenidos en un dispositivo móvil.
- d. El servicio de comunicación audiovisual radiofónica, que se presta para la audición simultánea de programas y contenidos sobre la base de un horario de programación.
- e. Los servicios de comunicación audiovisual radiofónica a petición, que se prestan para la audición de programas y contenidos en el momento elegido por el oyente y a su propia petición sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación.
- f. El servicio de comunicación audiovisual radiofónica en movilidad o *radio en movilidad*, que se presta para la audición de programas y contenidos en un dispositivo móvil.

La Ley nos da, como se ha señalado, la definición de medios de la que vamos a partir en este trabajo. Esta descripción de los servicios del entorno audiovisual define un estado actual, fruto de una evolución, en la que la comunicación audiovisual ha pasado de la explotación tradicional de la radio y televisión analógica, condicionada por la escasez de espectro radioeléctrico y, por tanto, por una oferta pública y privada reducida, a la tecnología digital que aumenta de forma exponencial la señales de radio y televisión y consecuentemente el acceso a los medios audiovisuales.

<sup>5</sup> Ley por la que se transpone la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre del 2007. Además pretende compendiar la normativa vigente aún válida, actualizar aquellos aspectos que han sufrido importantes modificaciones y regular las nuevas situaciones carentes de marco legal. Se presenta como norma básica no sólo para el sector privado sino también para el público.



Teniendo claros ya cuáles son los medios, nos preguntamos sobre el papel de los propios medios de comunicación pública en este nuevo panorama.

Pues bien, el Consejo de la Unión Europea ha dado un papel activo a los medios públicos en el proceso de convergencia, señalando que los servicios públicos de radiodifusión deben seguir aprovechando el progreso tecnológico, para «poner al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios audiovisuales y de información, y de las nuevas tecnologías», y emprender «el desarrollo y la diversificación de actividades en la era digital»<sup>6</sup>. También, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado a los Estados miembros:

*«Garantizar que el servicio público, como factor esencial para la cohesión de las sociedades democráticas, es mantenido en el nuevo ambiente digital asegurando el acceso universal a los individuos a los programas del servicio público radiotelevisivo».*

En el mismo documento, la Comisión Europea avanza un paso más al declarar que:

*«Frente a los cambios ligados a la llegada de las tecnologías digitales, el servicio público de radiodifusión debe preservar su especial efecto social, incluyendo un general y básico servicio que ofrezca noticias y programas educativos, culturales y de entretenimiento dirigidos a las diferentes categorías del público»<sup>7</sup>.*

Consecuencia inevitable de la convergencia es la necesidad de crear normas que tengan un carácter neutro con respecto a la tecnología, a efectos de regular nuevos servicios. Esto exige que las normas no impongan la utilización de un tipo concreto de tecnología, sino que garanticen que un mismo servicio quede regulado de forma equivalente, con independencia del medio a través del cual se preste. Y ello para que los nuevos servicios que aparezcan en el mercado no hagan surgir lagunas jurídicas, resueltas en muchos casos de manera forzada gracias a la aplicación analógica de la regulación existente, diseñada para un tipo de servicio específico. A estos efectos, sería preciso un enfoque global a la hora de establecer normas, que separe claramente infraestructuras de contenidos<sup>8 9 10</sup>.

<sup>6</sup> 1999/C 30/01, publicado en DOC no 30 de 5.2.1999.

<sup>7</sup> Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. Elaborado por el Consejo creado según Real Decreto 7/44, de 2004, pp. 52 ss.

<sup>8</sup> A. y M. PÉREZ-UGENA, «Implicaciones constitucionales de las nuevas tecnologías», *Revista de Derecho Político*, núm. 54, 2002, pp. 153-195.

<sup>9</sup> El Tribunal Constitucional (STCS 189/1991 y 127/1994): «La televisión está declarada servicio público sin distinción del medio técnico que utilice, ni de los contenidos que transmita. Así se establece en el Estatuto de Radio y televisión (Art. 1.2) y en la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (art. 2.1)».

<sup>10</sup> También la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de Información y de Comercio Electrónico. Artículo 8. *Restricciones a la prestación de servicios.1. En caso de que un determinado servicio de la*



Por lo tanto, partimos de que el desarrollo de cada nuevo producto tecnológico crea nuevas posibilidades, así como ciertos riesgos no previstos en la legislación, con las consecuentes lagunas que se pueden producir en el terreno normativo. El principio de neutralidad tecnológica debe inspirar, para paliar ese efecto, la actividad reguladora de las autoridades nacionales y debe prestar atención a los efectos de las acciones tratando de independizarlas en lo posible de los medios concretos en cada caso.

En conclusión, es necesario partir de visiones globales y transversales que vayan más allá del mero control de contenidos en medios televisivos, que es lo que ha centrado el estudio de protección de los menores en el ámbito de la comunicación en la mayoría de estudios sobre esta materia, enfocado, básicamente, en la idea de control de la libertad de expresión del art. 20 CE con base en la protección de menores.

El desarrollo tecnológico tiene además otra consecuencia en la capacidad de control sobre contenidos. Y es que hay una creciente dificultad que aún encuentran la mayoría de los padres de ejercer un control similar al que podían realizar en medios tradicionales, en los medios de comunicación audiovisual tras la convergencia tecnológica. Esto guarda relación con la idea de brecha digital como factor que dificulta el control de las actividades de los hijos por los padres. Para comprender este concepto, tenemos que partir de un hecho relevante: los menores son nativos en el mundo digital, han nacido en él y lo viven de forma natural. Son nativos de lo digital, como pueden serlo de una lengua. Sin embargo, en los mayores, a los que inicialmente corresponde la función de cuidar de la forma en que sus hijos hacen uso de la tecnología, el proceso de relación con el hecho tecnológico les ha exigido, al menos en estas últimas generaciones, una adaptación. De la misma forma que un no nativo debe efectuar un esfuerzo sensible e inevitable para aprender una lengua del país al que emigra.

Por esto, es preciso que la Administración, al ser consciente de la separación entre padres e hijos en el grado de conocimiento del medio, y la dificultad de que éstos ejerzan el control como lo harían en situaciones equivalentes en un mundo físico, no virtual, se implique en la protección del menor en esta materia.

---

*sociedad de la información atente o pueda atentar contra los principios que se expresan a continuación, los órganos competentes para su protección, en ejercicio de las funciones que tengan legalmente atribuidas, podrán adoptar las medidas necesarias para que se interrumpa su prestación o para retirar los datos que los vulneran. Los principios a que alude este apartado son los siguientes:*

*(...) d) La protección de la juventud y de la infancia.*



## II. LOS DERECHOS DEL MENOR EN EL ÁMBITO DE LA COMUNICACIÓN<sup>11</sup>

El art. 20 de la Constitución establece una serie de derechos relacionados con las libertades de comunicación pública<sup>12</sup>, entre ellos, el derecho a la información que tiene, como sabemos, una doble perspectiva. Como derecho activo, a informar, y como derecho pasivo, a recibir información adecuada y veraz.

Hay distintas situaciones que pueden quedar afectadas en el entorno del art. 20. De una parte, los derechos de los menores en relación a la información que se emite sobre ellos, es decir, a la protección de los derechos relacionados con la vida privada propios del art. 18.1 CE. En estos casos, los menores aparecen como protagonistas de la actividad de los medios y el ser objeto de atención de los medios puede afectar al menor y su desarrollo.

En este sentido la Ley 7/2010 señala en su art. 7 que

*«1. Los menores tienen el derecho a que su imagen y voz no sean utilizadas en los servicios de comunicación audiovisual sin su consentimiento o el de su representante legal, de acuerdo con la normativa vigente.*

*En todo caso, está prohibida la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o emisiones que discutan su tutela o filiación».*

Por lo tanto, la Ley asegura a los menores una protección frente al daño que se pudiera producir en su esfera privada como consecuencia de la información en un medio de comunicación audiovisual.

En este mismo sentido, la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor<sup>13</sup> reconoce en su art. 4 los Derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen de los menores, y prevé la intervención del Ministerio Fiscal, de oficio o a instancia del menor o cualquier persona interesada, para el caso de que se produzca una intromisión ilegítima en estos derechos o se actúe en contra del interés de los menores, incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

<sup>11</sup> Sobre esta materia *vid.* la obra colectiva de A. TORRES DEL MORAL, *Libertades informativas*, Colex, Madrid, 2009. En concreto puede verse la aportación de M.V. GARCÍA ATANCE, a esta obra colectiva en «La protección de la juventud y la infancia en las libertades informativas», pp. 319 ss. También L. COTINO HUESO (Coord.), *Libertad en internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

<sup>12</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 señala en su art. 19: *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

<sup>13</sup> La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Un segundo aspecto de la protección de los menores en relación con el art. 20 CE es el del derecho a la información pasiva, derecho a recibir información, que afecta al ejercicio de los derechos de menores. Porque frente a la información no solo se genera el derecho a no recibir contenidos que puedan dañar al menor sino también en una vertiente positiva el derecho a recibir la información que pueda ser interesante para su desarrollo. Así, conforme al art. 5 de la citada LO 1/1996, los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo. Los padres o tutores y los poderes públicos velarán porque la información que reciban los menores sea veraz, plural y respetuosa con los principios constitucional y las Administraciones Públicas la obligación de incentivar la producción y difusión de materiales informativos y otros destinados a los menores, que respeten los criterios enunciados, al mismo tiempo que facilitarán el acceso de los menores a la información y a la cultura.

Frente a la anterior, una tercera cuestión, se refiere al art. 20.4 CE, que limita expresamente, como sabemos, los derechos a la libre comunicación pública reconocidos en el mismo art. 20 a la protección de la juventud y la infancia<sup>14</sup>. Se trata, como señalamos, de un límite expreso, por lo que el constituyente ha querido significar de forma especial lo relevante del mismo.

Nos encontramos, de una parte, con un derecho o libertad preferente, fundamento de la democracia<sup>15</sup>. De ahí que sus límites se deban aplicar de forma restrictiva. Sin embargo, el derecho a la información no es ilimitado ni puede evitar una mínima y justificada regulación. Mas aún en este caso en que nos referimos a sujetos que están en un momento especial de protección porque viven un período, un momento temporal, fundamental para el desarrollo de la personalidad. Y esta etapa debe ser protegida por formar parte del interés público.

Entramos en materia que forma parte del interés público. Aquí la defensa del Interés público defendido por la Ley se convierte en un concepto fundamental que se evidencia en dos planos:

<sup>14</sup> En el Anteproyecto de la Constitución el apartado 6 del art. 20 del proyecto no contenía el derecho a la protección a la infancia y a la juventud, de forma que ha sido gracias a las enmiendas presentadas en la tramitación, especialmente la que presentó el grupo UCD «*la protección de la juventud y la infancia en su doble aspecto físico y moral*» que aparece esta referencia constitucional en el vigente art. 20. Puede verse al respecto Trabajos Parlamentarios, Madrid, Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones, 1980. E. DEL MORAL PÉREZ, «La protección de la infancia y la juventud ante los medios en nuestro ordenamiento jurídico» en *Comunicar*, núm. 11, V. XI, 1988, pp. 179 ss.

<sup>15</sup> Nuestro Tribunal Constitucional, desde un principio, ya con la STC 6/1981 y en el mismo sentido que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha creado una jurisprudencia muy clara sobre las libertades informativas como pilar fundamental para la existencia de una opinión pública libre como base del sistema democrático «*sin la cual serían formas bueras las instituciones representativas, se falsearía el principio de legitimidad democrática y no habría sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular*».





Primero, en la reparación del daño, al definir cada caso en concreto en función de ciertos factores como el daño producido, el interés de la noticia, la proporcionalidad, el afán artístico y cuestiones similares. En estos supuestos ya se ha producido el daño o, al menos, hay una tentativa de que se produzca. Este caso guarda estrecha relación con el contenido del art. 18 CE en el que se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como con su Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen<sup>16</sup>.

En un segundo plano, en el que nos vamos a detener en este trabajo, se actúa desde la prevención, que es el aspecto fundamental en protección de menores, frente a aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal, como exige la LO 1/1996. Y esa actuación de prevención se basa en el interés público, que se define de manera global al establecer límites sobre la suposición de un futuro posible daño efectivo para el caso de que éstos no se determinen.

Así, vemos algunos ejemplos a la hora de adoptar decisiones que afectan a franjas horarias, clasificación de contenidos y cuestiones de esta naturaleza. En este segundo enfoque de la defensa del menor, incluiríamos la prohibición en la Ley 7/2010, en su art. 7, de emitir en abierto contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. La Ley exige en este sentido que el acceso condicional debe posibilitar el control parental y establece franjas horarias<sup>17</sup>.

Se trata además de una obligación impuesta por la Ley a los prestadores de servicios. Así el art. 7.6 de la Ley citada señala:

*«Todos los productos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva deben disponer de una calificación por edades, de acuerdo con las instrucciones sobre su gradación que dicte el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.»*

<sup>16</sup> Nuestra legislación ha dado naturaleza de irrenunciable a estos derechos, que se consideran inalienables e imprescriptibles. En lo que se refiere al tratamiento de los menores, la ley señala respecto de estos derechos que el consentimiento de los menores e incapaces deberá prestarse por ellos mismos si sus condiciones de madurez lo permiten, de acuerdo con la legislación civil. Nos remitimos al contenido de la Ley, en concreto el Capítulo II: De la protección civil del honor, de la intimidad y de la propia imagen, arts. 7 y 8. Además, el TC ha desarrollado este derecho. Valga como ejemplo la STC 134/1999 de 15 de julio. A. PAÑOS PÉREZ, «El interés del menor como criterio para determinar la ilegitimidad de la intromisión en los derechos del honor, la intimidad y la propia imagen del menor», en *La Ley*, 2012, pp. 23 ss.

<sup>17</sup> La ley determina las horas en las que pueden emitirse aquellos contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores y exige que vayan precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente. Asimismo, establece tres franjas horarias consideradas de protección reforzada y señala que los contenidos calificados como recomendados para mayores de 13 años deberán emitirse fuera de esas franjas horarias.

*La gradación de la calificación debe ser la homologada por el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia.*

*Corresponde a la autoridad audiovisual competente, la vigilancia, control y sanción de la adecuada calificación de los programas por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva».*

En la defensa del interés público al que aludimos debe entenderse implícito, tanto en aspectos concretos basados en decisiones sobre hechos o daños producidos, como en decisiones generales, el principio básico del interés superior del menor<sup>18</sup>. Tal principio es fundamento de cualquier límite que pueda ser impuesto en el ejercicio de la libertad de comunicación. Se trata de un concepto complejo y difícil de definir, sujeto a la comprensión y extensión propios de la sociedad y momento histórico de que se trate, que se ha asumido y generalizado en tiempos relativamente recientes<sup>19</sup> al situar en un lugar preeminente al menor. Inicialmente las referencias son al «bien del niño» para consagrarse después como principio bajo el concepto «el interés superior del niño»<sup>20</sup>

En nuestro ordenamiento es la Ley 21/1987 la que, entre otras virtudes, produce la generalización del interés superior del menor como principio inspirador de todas las actuaciones relacionadas con aquél, tanto administrativas como judiciales. Principio, que será reiterado en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor.

El art. 3 párrafo 1 de la Convención Internacional sobre Derechos de los Niños de 20 de noviembre de 1989, (CDN) funda el principio del interés superior del niño:

*1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

La Convención resume el espíritu de disposiciones que estaban presentes bien de forma aislada o a través de instrumentos de derechos humanos de carácter general y

<sup>18</sup> El TC, en su sentencia 176/2008 de 22 de diciembre, aplica este principio al afirmar que en materia de relaciones paterno filiales el criterio que ha de presidir la decisión que en cada caso corresponda adoptar al juez, a la vista de las circunstancias concretas, debe ser necesariamente el del interés prevalente del menor, ponderándolo con el de sus progenitores, que aun siendo de menor rango, no por ello resulta desdeñable.

<sup>19</sup> F. RIVERO HERNÁNDEZ, *El interés del menor*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 23. Es a finales de los 60-70 cuando empieza a plantearse un debate sobre esta cuestión. Históricamente, el interés del menor era un asunto propio de la esfera privada o familiar y que quedaba exento de posibles injerencias del poder público y de esta forma los menores, como colectivo, vivían ajenos a la acción pública directa salvo claras excepciones de forma que la preocupación por sus derechos era prácticamente inexistente, entendiéndose que su protección o garantía era competencia casi exclusiva de quien ejercía la patria potestad.

<sup>20</sup> M.I. ÁLVAREZ-VÉLEZ, *La Protección de los Derechos del Niño en el marco de las Naciones Unidas y en el Derecho Constitucional Español*, Facultad de Derecho-ICADE, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1994.



de principios y derechos propios de la tradición jurídica vinculada a los derechos de la infancia<sup>21 22</sup>. En relación con los medios de comunicación, la Convención reconoce los siguientes derechos.

- A la libertad de expresión, en su art. 13.
- A la intimidad, el honor y la propia imagen, en su art. 16
- El derecho a acceder a contenidos de calidad y de forma más concreta, en su art. 17, el derecho a recibir «*información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental*».

Al ratificar los acuerdos internacionales sobre la protección de la infancia, principalmente el Convenio de los Derechos del Niño, asumimos el principio de interés preferente del menor, como principio-guía o de orientación o directriz política para la formulación de políticas públicas para la infancia, como instrumento jurídico que tiende a asegurar el bienestar del niño<sup>23</sup>. La asunción de tal principio responde a la concepción del Estado

<sup>21</sup> Fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, cuya entrada en vigor se produjo tan sólo 9 meses después a su adopción, el 2 de septiembre de 1990. <http://www.iin.oea.org/IIN2011/index.shtml>. (obtenido mayo 2014) Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los adolescentes. CILLERO BRUÑOL, «El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño». [http://www.iin.oea.org/el\\_interes\\_superior.pdf](http://www.iin.oea.org/el_interes_superior.pdf). (obtenido junio 2014).

<sup>22</sup> En el contexto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los antecedentes especialmente relevantes en relación con los derechos de los menores son: La Declaración de Ginebra de 1924, que fue la primera declaración que consagró los derechos de los niños aprobada por la Sociedad de Naciones el 26 de Diciembre de 1924. Posteriormente, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos que implícitamente incluía los derechos del niño al señalar que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. Y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, hace referencias genéricas a la protección de menores. Por fin, el 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó la Declaración de los Derechos del Niño en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959 y el Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989. Este último documento es un hito fundamental porque además de recoger una relación de derechos y deberes, establece las pautas del ejercicio de la titularidad por los menores, que viene condicionada por la dirección de los padres en el ejercicio del derecho del que el menor sea titular, y la modulación del ejercicio del derecho de acuerdo con sus circunstancias. La última pieza fundamental del Convenio es el sistema de garantía y protección de derechos. Sistema, que recae sobre la familia, o de forma subsidiaria quien ejerza la función de guarda legal y en su caso, los poderes públicos nacionales, a los que les competen no solo facultades sino también deberes. Los cuales deben hacerse efectivos a través de una entidad a la que se atribuyan estas competencias, y por último y para los supuestos en que corresponda, el poder judicial. M. BLANCO CARRASCO, «Normativa específica aplicable al menor», en M. SERRANO (coord.), *Los menores en protección*, Difusión Jurídica, Madrid, 2007 pp. 97 ss.

<sup>23</sup> Sobre el valor de los principios rectores de la política social y económica pueden verse, entre otros: J.L. CASCAJO CASTRO, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; E. COBREROS MENDAZONA, «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado», *Revista Vasca de Administración Pública*,





como Estado social y de lo que se trata en este tema es de determinar cuál es en concreto la función del poder público, teniendo en cuenta que se trata de un principio de carácter transversal y se dirige al menor en todos sus ámbitos de actuación y en los distintos órdenes de la vida. Pues bien, desde la ratificación de la Convención existe una absoluta equivalencia entre el contenido del interés superior del niño y los derechos fundamentales del menor reconocidos en el Estado de que se trate. De este modo es posible afirmar que el interés superior del niño es, nada más pero nada menos, que la satisfacción integral de sus derechos.

De forma general, en la Unión Europea encontramos un tratamiento unitario en el fondo sobre el papel de los padres o quienes ejercen la patria potestad o equivalente en la labor de garantizar el bienestar y el desarrollo de la personalidad de los menores. En relación a la protección de menores frente a los medios de comunicación encontramos ciertos principios comunes en las políticas de la Unión Europea. Tales principios se han recogido en una serie de normas entre las que destaca la Directiva 89/52/CEE, a la que se conoce como Directiva de Televisión sin Fronteras, con sus posteriores modificaciones<sup>24</sup>. En la normativa europea sobre la materia se insiste en la necesidad de, al tiempo que se perfecciona el mercado, lograr objetivos globales de interés general entre los que se encuentra la protección de menores.

La determinación de contenidos viene establecida por la Directiva de Televisión sin Fronteras, en la que se recogen normas mínimas que vienen a garantizar la libertad de emisión, prohibir la censura de contenidos, salvo supuestos excepcionales, constitucionalmente protegidos, y todo con base en el derecho a la libre expresión y a la libertad de información.

---

núm. 19, 1987, pp. 27 ss.; A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El Estado Social», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 23, núm. 69, septiembre-diciembre 2003, pp. 139-180; A. GARRORENA MORALES, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Universidad de Murcia, Murcia, 1980; J. JIMÉNEZ CAMPO, «Comentario al art. 53 CE», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDERSA, Madrid, 1996, pp. 439 ss.; J. PÉREZ ROYO, La doctrina del Estado social en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *REDC*, núm. 10, Madrid, 1984; A. TORRES DEL MORAL, «Constitucionalización del Estado social», *Revista Europea de Derechos Humanos*, núm. 13, monográfico sobre *La actualidad de los derechos sociales en España y en Europa*, coordinado por L. JIMENA QUESADA, Instituto de Derecho Público y Fundación Profesor Manuel Broseta, Madrid, 2009.

<sup>24</sup> La Directiva fue modificada por la Directiva 97/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, así como por la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. También son fundamentales en esta materia la Recomendación 98/560/CE del Consejo, sobre el 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, y la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se amplía el alcance de la anterior al ámbito de servicios en línea en materia de protección de menores.

En nuestro país, y de acuerdo con el art. 39 CE, se exige que los poderes públicos aseguren la protección de la familia y de los hijos. Y en su párrafo tercero, obliga a los padres a prestar asistencia de todo orden a los hijos.

Se trata, pues, de una función que corresponde tanto al Estado como los padres. Lo que supone un cambio significativo respecto al tratamiento anterior a la Constitución por la mayor posible intervención del poder público. Y en concreto, en la materia específica que nos ocupa, la relación entre medios de comunicación y menores, es fundamental la actuación conjunta de ambos, de los poderes públicos y los padres o quienes ejerzan la patria potestad.

Como principio rector, y de acuerdo con lo dispuesto en el art. 53.3, al formar parte del Capítulo III del Título I del texto constitucional, su protección es más débil que la que se produce en relación a otros derechos o intereses constitucionalmente reconocidos. Así, reza la Constitución,

*«el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».*

Nos planteamos en qué sentido se debe interpretar lo anterior. Y vemos como el Tribunal Constitucional considera que no estamos ante derechos fundamentales. Así, en la STC 36/1991, de 29 de enero, FJ 5, con motivo de la delimitación del alcance del art. 39.4 CE, se señaló que *«en general (art. 53.3 CE) los principios reconocidos en el Capítulo III del Título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables»*. Sin embargo, aunque no se trate de un derecho fundamental, los principios rectores, como sabemos, son normas vinculantes, de acuerdo con el propio art. 53 que exige el reconocimiento, protección y respeto de tales principios. De hecho, el Tribunal Constitucional considera que un principio rector es medida de validez de la Ley, además de entender que implica la prohibición de cualquier actuación estatal que perjudique a estos principios<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Hay algunos ejemplos en la jurisprudencia constitucional. En este sentido, la STC 19/1982, de 5 de mayo, declaró que el art. 50 CE *«manda que se deseche la aplicación de una regla que conduce a un resultado opuesto al que dicho precepto constitucional declara deseable»* (FJ 6) y en consecuencia se pronunció en contra de una interpretación de la Administración y de un órgano judicial que habían considerado incompatibles la pensión de viudedad y la de jubilación. Por su parte, la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4 en particular, declaró inconstitucionales determinados preceptos tributarios que podían suponer mayor carga impositiva como consecuencia de estar casado, entre otros motivos, por ser incompatibles con el mandato constitucional de protección de la familia y el matrimonio.

### III. LA FUNCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Tratamos de definir, en primer lugar, el servicio público, para ver en que medida los medios están obligados en relación a los contenidos que dirigen a menores, sea de forma positiva, a dotar de ciertos contenidos con claves educativas o culturales, o de forma limitativa en el sentido de evitar ciertos contenidos que no se corresponden con la función del servicio público.

Se puede decir que el servicio público se relaciona con el concepto de interés general. Es éste el que dota de sentido a esa obligación de servicio público en relación con el medio de que se trate. De ahí que se planteen ciertas exigencias propias del servicio público, como son la universalidad, que se preste a todos los ciudadanos con independencia de criterios únicamente económicos, que se realice de forma regular y con unos criterios de calidad.

El Estado ha tenido un peso fundamental en la evolución de los medios de carácter audiovisual desde sus inicios, a diferencia de lo que ha ocurrido con medios de comunicación escritos. Si bien el tratamiento que se ha dado a los medios de comunicación audiovisuales y su propia concepción como servicio público han sido muy distintos en los diferentes países o más concretamente, en EEUU y Europa<sup>26</sup>. Lo que deja clara que la evolución del concepto del servicio público de los medios ha partido de filosofías diferentes.

En todos los casos, aunque con matices, los medios se relacionan con la idea de servicio público y en ellos, independientemente de la titularidad de su gestión, está presente y debe ser objetivo o al menos, límite, el servicio público.

En Europa la gestión en régimen de monopolio ha dificultado la entrada en los medios por personas privadas hasta hace bien poco en una evolución que se ha dado en tres pasos y que tras la prestación de los servicios públicos por el Estado en régimen de monopolio, permite la gestión privada del servicio sin que se traslade la titularidad para finalmente posibilitar tanto la titularidad como la gestión en manos privadas, en concurrencia con la gestión pública, de forma que el Estado se reserva un posible control de la acción del titular y gestor del medio solo en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones de servicio público, bien directamente o a través de autoridades control.

<sup>26</sup> Varios autores han estudiado el derecho comparado del régimen de medios audiovisuales. Entre otros: S. MUÑOZ MACHADO, «La organización dual (pública y privada) de la televisión y sus problemas», en *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 4651 ss. y del mismo autor, *Servicio público y mercado. T.III: La televisión*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1998; J.M. HERREROS LÓPEZ, «El régimen jurídico de la televisión: análisis de Derecho comparado», *Revista de estudios políticos*, núm. 118, 2002, pp. 211 ss.; También puede verse en H. ÉCIJA BERNAL (director) y P. SÁNCHEZ-BLEDA, P. (coordinadora), *Libro blanco del audiovisual. Hacia una nueva política audiovisual. Modelos de televisión, regulación de contenidos y consejos audiovisuales en España, Europa y EEUU*, Écija & Asociados Abogados S.L., Madrid, 2005.

Históricamente radiotelevisión pública europea, creada con amplio consenso político y social, y vinculada tras la posguerra, como otros servicios públicos, a una concepción del Estado de Bienestar, vivieron hasta los años 80-90 en toda Europa Occidental en régimen de monopolio, con la única excepción de un muy singular modelo de servicio público mixto en el Reino Unido, con fuerte regulación y control.

Tras el caso pionero de Italia, que en 1976 comenzó un proceso de apertura a la competencia, no controlada por norma alguna hasta principios de la década de los 90, se fue expandiendo por todos los países europeos un nuevo régimen dual público-privado. Portugal y España estuvieron entre los países más tardíos en abrir paso a ese régimen de competencia, en 1990 y 1988 respectivamente.

El resultado, todavía en la primera mitad de los años 90, era un abanico muy diverso de reacciones coyunturales y reestructuraciones estratégicas, marcadas en cada nación por sus tradiciones históricas de servicio público y por la solidez de sus estructuras anteriores, pero también por las decisiones políticas adoptadas en cada caso. Si en el ámbito financiero es posible encontrar reacciones comunes (desde la diversificación de ingresos hasta la racionalización y la eficiencia en la gestión, desde la descentralización y externalización parcial para abaratar costes hasta la mejor explotación de los activos), en la programación se constataban orientaciones muy diferentes, entre las estrategias de diferenciación de la BBC británica o la ARD alemana, las de complementariedad de las cadenas públicas francesas o las de «identificación» con la competencia comercial verificadas en la RAI o en RTVE.

En todo caso, y aun con esas notables diferencias, pueden trazarse fechas emblemáticas de reorientación de la televisión pública en esa época: la revisión de la Carta Real de la BBC en 1996; la reacción de la televisión pública francesa tras su brusca caída de audiencia a consecuencia de la privatización y subasta de TF-1 en 1987; la reconfiguración de la radiotelevisión pública alemana a finales de los años 80, tras la autorización de la competencia por ondas; o la reforma de la RAI después de la eliminación de la *lottizzazione* (reparto literal por lotes entre partidos políticos) en Italia desde 1994.

En EEUU al contrario ha predominado de forma clara la televisión privada y la ausencia de límites, que ha sido consecuencia de la forma de entender la primera enmienda de la Constitución. Se trata de un sistema con un claro predominio de la televisión comercial y que se nutre del mercado a través de la publicidad de manera general<sup>27</sup>. Esto no supone ausencia de control, ya que el sistema está sometido a la FCC (Federal Communications Commission), si bien la aceptación de este órgano tiene su sentido inicial en

<sup>27</sup> El PBS es la excepción a la televisión comercial mayoritaria. (Public Broadcasting Service). Se trata de un medio de comunicación sin ánimo de lucro y financiado con fondos públicos, donaciones, y venta de programas.



el reparto del espectro radioeléctrico y organización administrativa de forma prioritaria al control de contenidos.

Por tanto, si bien dentro de Europa, a su vez, encontramos ciertas particularidades que diferencian el régimen español con otros como el francés, británico e italiano. Sin embargo, hay unas características comunes que crean un diseño distinto al Norteamericano.

En Europa nos encontramos con un ente público que actúa en un sistema de monopolio y que tiene su razón de ser en un principio en las dificultades técnicas que exigen la radiodifusión y la necesidad de organizar el espacio radioeléctrico que es limitado. Por tanto, el control debe conciliarse, de una parte, con su ejercicio desde un punto de vista externo, referido a temas como licencias, control de la calidad del servicio, extensión o exigencia de universalizar, de otra, con la función social o cultural/educativa que pueda corresponderle y en un último aspecto, con el ejercicio de las libertades de comunicación<sup>28</sup>.

En nuestros días entendemos que la participación de lo público es precisa como consecuencia de que los medios constituyen un poderoso elemento de socialización, dirigido a un público amplio e indeterminado, que afecta a la creación de representaciones y valores sociales de todos los ciudadanos, pero muy especialmente a la formación de los menores, los más expuestos y más indefensos ante las influencias positivas o negativas del entorno. Y esta es la justificación de una intervención del Estado destinada a evitar que los medios de comunicación audiovisual estén únicamente mediatizados por intereses particulares<sup>29</sup>.

De manera general, las funciones de servicio público deben responder en relación a los medios a: «Una programación para todos, un servicio de base generalista con ampliaciones temáticas, un fórum para el debate democrático, libre acceso del público a los principales sucesos,

<sup>28</sup> En las décadas de los 60 y 70 en las leyes europeas reguladoras de la materia se apunta la necesidad de respetar un sistema informativo plural, al tiempo que se asume el principio de servicio público consustancial a la normativa de radiodifusión. Así podemos verlo en la ley austriaca de 1968, en la ley sueca del mismo año luego modificada en 1978 y 1979, en la ley holandesa de 1967, luego modificada en 1977, 1978 y 1979, en las leyes francesas de 1972 y 1974, en la ley italiana de 1975 y en la belga del mismo año. En Italia hay una clara concentración de medios pese a la implantada doctrina del pluralismo en medios de comunicación que recoge el art. 21 de la Constitución italiana. Teóricamente nos encontramos con un sistema dual en el que la televisión pública y la privada tienen funciones diferentes. Sin embargo la realidad en este país es de un pluralismo reducido. Puede verse en G. AZZARITI, «La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva» (Rassegna critica), *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 4, 1995, pp. 3037 ss.; S. FOIS, «Profili costituzionali e disciplina radiotelevisiva», *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 10, [Parte II, 6], 1989, pp. 2135 ss.; S. GALEOTTI, «Le strutture dell'informazione radiotelevisiva in Italia», en *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 265 ss.; A. PACE, «Il discutibile avvio del «digitale terrestre» tra la sent. n. 466 del 2002 della Corte costituzionale e il rinvio ex art. 74 Cost. del Presidente della Repubblica», *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 2, 2004, pp. 1369 ss. y E. BARENDT, «The influence of the German and Italian Constitutional Courts on their National Broadcasting Systems», *Public Law*, Spring 1991, pp. 93 ss.

<sup>29</sup> Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. Elaborado por el Consejo creado según Real Decreto 7/44, de 2004, p. 72.





*una referencia en materia de calidad, una abundante producción original y un espíritu innovador, un escaparate cultural, una contribución al refuerzo de la identidad europea así como a sus valores sociales y culturales, un motor de la investigación y del desarrollo tecnológico»<sup>30-31</sup>.*

En ese sentido, la Ley 7/2010 al tratar sobre el servicio público de comunicación audiovisual en su art. 22.1, señala que estamos ante servicios de interés general y en su art. 40<sup>32</sup> se refiere a

*su «misión de difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España, y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Asimismo... tiene por objeto la producción, edición y difusión de servicios de información... destinadas a satisfacer las necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad y a preservar el pluralismo en los medios de comunicación».*

<sup>30</sup> Estos son los objetivos a los que deberían ajustarse y que están enumerados como específicos del servicio público por la Unión Europea de Radiodifusión en 1993.

<sup>31</sup> Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. Elaborado por Consejo creado según Real Decreto 7/44, de 2004, pp. 50 ss. El Consejo de Europa establecía, ya en diciembre de 1994 una Resolución sobre el «Futuro del servicio público de radiodifusión», que señalaba, como sus principales misiones, ofrecer una programación para todos de carácter plural, innovadora y con variedad de programas de un alto estándar ético y de calidad; así como ofrecer noticias imparciales e independientes, información y opinión, contribuyendo a una mejor apreciación y difusión de la diversidad de la herencia cultural nacional y europea.

Por su parte, uno de los Protocolos de 1997 anexos al Tratado de Amsterdam (Protocolo 32 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el Tratado firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997. El Tratado de Amsterdam se encuentra ratificado por el Reino de España por Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre (BOE núm. 301/1998 de 17 de diciembre de 1998) considera que el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros, está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación. Y establece que *«las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se entenderán sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros de financiar el servicio público de radiodifusión en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público tal como haya sido atribuida, definida y organizada por cada Estado miembro, y en la medida en que dicha financiación no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público».*

La Comisión y el Parlamento europeos han subrayado en múltiples ocasiones en estos años la importancia de la radiodifusión pública para la vida social, democrática y cultural. Así, en la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 25 de enero de 1999, se destaca que es necesario que los servicios públicos de radiodifusión puedan seguir ofreciendo una programación diversificada, a fin de atender a la sociedad en su conjunto; y que hagan lo posible para llegar a una amplia audiencia.

<sup>32</sup> En este mismo sentido el art. 25 de la Ley 17/2006, de la radio y la televisión de titularidad estatal, establece que la programación del servicio público encomendada a la Corporación RTVE deberá atender especialmente a los colectivos sociales que requieran una atención específica hacia sus necesidades y demandas, como la infancia y la juventud.



Vistos los aspectos generales de la cuestión, nos interesa centrarnos en aquellos relacionados con el concepto de servicio público que afectan de una manera especial a niños y jóvenes. De esta forma el verdadero sentido del servicio público en televisión, excluye e incluye ciertos comportamientos o acciones relacionados con la idea de interés general<sup>33</sup>.

Es evidente que el ocio se ha convertido en el primero de los objetivos de la televisión. De esta forma, los objetivos culturales o educativos, como sabemos, son secundarios desde la perspectiva de las audiencias. Esto ha hecho que la televisión pública o privada ofrezcan productos muy similares, lo que no justifica su concepción como pública y consecuente su financiación. Solo en la medida en que ofrezca distintos contenidos, a sabiendas de que conllevan una menor audiencia, tiene sentido que reciban las subvenciones que se justifican en el concepto de servicio público. Y entre estos deben destacar los de carácter cultural, formativo o educativo.

#### IV. LA FUNCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS MENORES<sup>34</sup>

Al tratar sobre las funciones y efectos de los medios de comunicación audiovisual en los menores, debemos atender, primero, e independientemente de los hábitos televisivos,

<sup>33</sup> A. GARCÍA MATILLA, *Una televisión para la educación. La utopía posible*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 120 ss. No se atiende al objetivo del servicio público cuando, entre otros, se da prioridad absoluta al interés por conseguir audiencia en detrimento de otras obligaciones de programación; Cuando se condena un espacio a los peores lugares de la parrilla de programación sin tener en cuenta la audiencia a la que se destina; Cuando se deja que las reglas de competencia comercial determinen o condicionen la programación de las cadenas; Cuando se dota de escasos recursos a los programas identificados como de servicio público. Sin embargo, sirvan como ejemplo del verdadero sentido del servicio público los siguientes: Evaluar la rentabilidad social de una televisión de servicio público, esto es, valorar un concepto de rentabilidad distinto al meramente económico; Prever el aprovechamiento social, educativo y cultural desde la fase del diseño; Crear los mecanismos de tutela y control necesarios para la prestación del servicio público; programar espacios vinculados con los intereses de los grupos minoritarios.

<sup>34</sup> Este tema ha sido recogido en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, en la que los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes: a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del art. 29; b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños; d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena; e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los arts. 13 y 18.



sobre los que tenemos amplia información<sup>35</sup>, a determinar qué es lo que los menores deben ver o no. Los contenidos que reciban afectan a su formación, por lo que nos cuestionamos a que tipo valores deben tener acceso los niños y jóvenes desde una doble vertiente. De una forma positiva, fomento de valores y de una manera negativa, por eliminación, al evitar su exposición a ciertas imágenes.

Antes de continuar con esta cuestión realizamos dos puntualizaciones. En primer lugar, que la comunicación es un proceso complejo en el que existen unos filtros entre emisor y receptor de información, que determinan el efecto de los contenidos. De esta forma, una misma acción televisiva produce un efecto distinto según la intención, si es entretenimiento o está tratando de formar una identidad, o dependiendo de ciertos factores como el entorno socio-cultural, la formación y según la capacidad crítica de quien la reciba<sup>36-37</sup>. Del hecho de que los efectos de la televisión son relativos en orden al sujeto y su actitud frente a los contenidos que recibe, deriva una necesaria alfabetización mediática, que prepare a los niños para actuar como audiencias activas, para filtrar los mensajes de forma crítica, lejos de ser consumidores pasivos. La alfabetización se debe efectuar en la familia, en la escuela, en los propios medios y en la sociedad en general y se trata, lógicamente, de una capacidad que podrá adquirirse paulatinamente a partir de determinadas edades.

Una segunda cuestión a destacar es que, aunque en la actualidad, la televisión sigue siendo el medio preponderante de entre los distintos medios de comunicación, pese al auge de las nuevas tecnologías, es cierto que Internet hace que el planteamiento de la labor educativa de los medios tradicionales haya variado. Ya no es solo quién dice qué a través de qué canal, para quién y qué consigue, sino que el carácter no unívoco de la convergencia de medios ha variado claramente esta fórmula. Al contrario, se trata ahora de

<sup>35</sup> Pueden verse datos sobre los hábitos de consumo, penetración social y audiencias en *www.aimic.es*. (obtenido mayo 2014) Asociación para la Investigación de los Medios de Comunicación. (2013) Estudio General de Medios. También, y de forma específica para hábitos y conclusiones relacionados con la Infancia <http://www.aimc.es/-Audiencia-Infantil-.html>. Aunque en el contexto de Andalucía pero que podemos extrapolar al resto de España, Informe General sobre Menores y Televisión en Andalucía. (2008). Disponible en *www.consejoaudiovisualdeandalucia.es*. (obtenido julio 2014).

<sup>36</sup> En cuanto a los efectos de la televisión se ha hecho referencia básicamente a dos teorías. La denominada espejo, en que los medios comunican lo que ocurre en la sociedad, son un espejo de la realidad, y la segunda, la teoría de la construcción de la realidad. Según esta, los medios constituyen estereotipos, y deforman la percepción objetiva de la realidad. <http://www.defensordelmenor.org/upload/documentacion/estudios/Estudios2008-3.pdf>. 2008 ¿Qué menores ven los menores en televisión? La Construcción de la Identidad Infantil y adolescente en el entorno audiovisual. (obtenido febrero 2014).

<sup>37</sup> L. VILCHES, *La televisión: los efectos del bien y del mal*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 45 ss. Recoge estudios sobre la materia comparando las preferencias de las audiencias en Europa y EEUU y señala que la realidad, el uso, se conecta con las expectativas y necesidades de las audiencias que ha sido estudiada desde las teorías funcionalistas.

un mundo más diverso, más complejo, que extrae y vuelca esa complejidad en los medios más heterogéneos y mucho más libres en la formación de opinión.

Volviendo al tema que nos ocupa, de a qué tipo valores deben tener acceso los menores, de una parte, es evidente que, desde su vertiente positiva, los medios deben ayudar a promover valores universales y que integren los Derechos Humanos, así como la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, y sobre todo la dignidad como un derecho fundamental. Desde la perspectiva negativa, los poderes públicos están limitados por la propia CE y los valores que se decidan implementar encuentran en ésta sus límites. Además, de entre los valores que recoge la CE, está claro que son posibles distintas tendencias en función de la ideología del poder público en cada momento. Por eso, y para evitar que el poder público adoctrine y se inmiscuya en lo que es función básica de los padres, los medios deben ser plurales y los padres deben poder controlar el acceso a ellos. Así los padres complementan la libertad de elección reconocida en el art. 27 CE sobre el tipo de educación que quieren para sus hijos.

La pluralidad funciona como garantía para evitar el adoctrinamiento por parte de los medios. La Ley General del Comunicación Audiovisual reconoce en su art. 4 el derecho a recibir una comunicación audiovisual plural mediante una diversidad de fuentes y de contenidos cuya programación incluya distintos géneros y atienda a los diversos intereses de la sociedad, especialmente cuando se realice a través de prestadores de titularidad pública. Evidentemente la posibilidad de exigir pluralidad está dirigida básicamente a los medios de titularidad pública. La pluralidad referida a los medios comerciales se da fundamentalmente gracias a la existencia de medios distintos con diferentes ideologías.

La Ley de Protección del Menor (LO 1/1996), además de reconocer los derechos de los menores a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo, recogen también esta exigencia de que la información que reciban los menores sea veraz, plural y respetuosa con los principios constitucionales y encargan a los padres o tutores y los poderes públicos velar porque sea así.

Por lo tanto, la pluralidad permite dar cauce a la expresión de distintas ideologías pero hay ciertos valores que deben ser comunes a los que hace referencia también la Ley de Protección del Menor, que exige a los poderes públicos tratar de que los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, al tiempo que les insta a que eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista.

De lo anterior nos planteamos dos tipos de cuestiones:

Primera. La función educativa de los menores en los medios de comunicación audiovisual<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> J. Russ, *Philosophie, Les auteurs, les oeuvres*, Bordas, Mémo, Paris, 2003, p. 22. La forma de entender la educación del menor en la concepción de Rousseau, esto es, en la idea de que aparece en su libro clave sobre la



Los medios pueden considerarse vehículos de valores éticos, sociales y morales que participan en la socialización del menor, pero no de forma única. La transmisión de valores se vincula con la función educativa de los medios de comunicación audiovisual, de manera que aún cuando el contenido emitido por un medio de comunicación no sea de carácter educativo, tiene igualmente un impacto que convierte a la comunicación en un bien social<sup>39 40</sup>. Así pues podemos entender que los medios de comunicación educan en el sentido de identificar la educación con transmitir unos valores determinados, una visión del mundo, que es apprehendida por los receptores de esos contenidos.

La capacidad educativa de los medios se relaciona con una programación de calidad. En este sentido, es evidente que la «calidad» no se refiere a su aspecto técnico, de acuerdo con criterios como calidad de imagen o sonido, o relacionados con éste aunque no estrictamente técnicos como estructura, innovación, adaptación de guión o similares, sino que tiene que ver con los contenidos. Tampoco la calidad debe ser sinónimo de audiencia entendida en un sentido cuantitativo. Estamos ante un debate que se plantea en España a partir, sobretodo, de los años 90 con la aparición de operadores privados<sup>41</sup>.

La calidad, al tener como sujeto de referencia a los menores, exige una programación específica para los distintos estadios evolutivos. Y ya que la televisión forma parte de la vida de los menores desde muy temprano, es fundamental que la audiencia no sea consi-

educación «L'Emile», parte del reconocimiento del niño como niño y el respeto de la libertad del niño, lo que supone un cambio muy significativo hacia una definición positiva de la infancia, por la que se considera que el niño dispone, desde su venida al mundo, de un estatuto de persona y que la educación no hace sino desarrollar este estado natural para formar mejor su personalidad y tratar de prepararle a asumir el contrato social.

<sup>39</sup> Podemos distinguir a estos efectos entre programas que tienen una intención instructiva; Los que incluyen el educativo entre sus objetivos y que pueden ser complementarios en formación, y los que no tienen un objetivo educativo pero de hecho influyen en la educación, y pueden ser útiles desde una perspectiva didáctica A. GARCÍA MATILLA, *Una televisión para la educación. La utopía posible*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 137 ss.

<sup>40</sup> Aunque en los análisis de audiencias y usos de la televisión por los menores, los menores no buscan los programas didácticos, se produce lo que se ha denominado como «incidental learning», esto es, el aprendizaje indirecto que prueba el carácter formativo de la televisión. L. VILCHES, *La televisión: los efectos del bien y del mal*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 54 ss. De ahí que se afirme que la televisión tiene un carácter positivo para la educación.

<sup>41</sup> W. CASTAÑARES, *La televisión moralista. Valores y sentimientos en el discurso televisivo*, Fragua, Madrid, 2006, p. 29, entiende que se ha pasado de una televisión pedagógica, cuya función es informar, educar y entretener a una televisión dirigida al espectáculo p. 29 y realiza una crítica «La cultura actual no puede comprenderse sin los elementos racionalizadores que introduce la ciencia, la tecnología o las muy diversas manifestaciones de la institucionalización social. La cultura es todo eso y otras cosas más. Ambos tipos de factores, los racionalizadores y los pasionales, conviven de forma muchas veces contradictoria y confusa. Pero aún con todas estas cautelas, parece poco dudoso que el hedonismo como ideal moral, el fomento de las relaciones solidarias y compasivas, la espectacularización, la minusvaloración del control emocional, el desvelamiento de lo más íntimo, la comercialización de la credulidad supersticiosa por adivinadores.; la fascinación por el cuerpo... son solo algunas de los múltiples y frecuentes manifestaciones de una cultura volcada hacia lo pasional», p. 59.



derada como una masa genérica sino que contemple, en su calidad de servicio público, los distintos públicos y audiencias.

Si asumimos que educar es algo complejo que incluye todo lo que pretende favorecer el desarrollo de la personalidad desde los distintos ámbitos, y no se impone sino que se construye de una forma dinámica y en un contexto, debemos entender que ese proceso complejo básico en la socialización del menor, no se produce a través de un único agente sino gracias a una convergencia de personas, instituciones y medios implicados en algo tan complicado como formar en las distintas facetas de la vida.

Segunda. Los límites que los poderes públicos pueden imponer a los medios. Criterios:

La pregunta de si para los menores es positivo o negativo acceder a los contenidos televisivos, que se puede hacer extensiva a la utilización de nuevas tecnologías, Internet, teléfonos móviles, videojuegos y otros está fuera de lugar, ya que hay una evidencia, y es que los menores se desarrollan en un mundo de relaciones complejo y estrechamente ligado tanto a la recepción de información televisiva como al uso de las tecnologías. Lo que si debemos plantearnos es qué efectos producen determinadas exposiciones para establecer cuáles deben ser los límites aplicables<sup>42</sup>.

Los límites los marcan los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo de los menores, y, en particular, pornografía, maltrato, violencia de género o violencia gratuita<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Es de interés el informe sobre el impacto de la televisión en la infancia. <http://ares.cnice.mec.es/informes/03/documentos/indice.htm> (obtenido julio 2014) Además hay una amplia bibliografía sobre la materia. Puede verse, por ejemplo J.R. PEREZ ORNIA y L. NUÑEZ LADEVEZE, *Lo que los niños ven en la televisión*, Zer 20, pp. 133 ss.; G. JACQUINOT-DELAUNAY, «La violencia de las imágenes televisivas y su impacto en las conciencias», *Comunicar*, núm.18, 2002, pp. 27 ss.

<sup>43</sup> En cuanto a las distintas teorías, podemos diferenciar de manera general entre quienes sobrevaloran el que el acceso a contenidos violentos modifica la conducta, lo que supone que la excesiva exposición incrementa la agresividad de los niños, con quienes entienden que es simplemente un factor más de influencia. Y quienes, independientemente del mayor o menor grado de influencia, destacan sus efectos positivos, porque ayuda a vehicular impulsos violentos y aquellos que entienden que aumenta los comportamientos agresivos entre los menores. Estas dos posturas entienden, la primera de ellas, que las figuras terroríficas, por ejemplo en televisión, ayudan a representar conflictos internos y les dan salida por o gracias a esa representación. Sin embargo, la más generalizada, entiende que se introduce a través de la exposición a los medios un nivel de violencia difícil de metabolizar y creador en si mismo de angustia. Tampoco está claro cómo se produce la relación entre violencia en el mundo real y el acercamiento a un medio concreto, pudiendo ser que los jóvenes con tendencias violentas vean la violencia en la televisión y la busquen en los videojuegos. Establecer la correlación es complicado pero si hay algunas conclusiones que parecen aceptadas por la generalidad como son la pérdida de sensibilidad al sufrimiento como consecuencia de la normalización, la asunción de roles no beneficiosos como es típico por ejemplo en los videojuegos, que los personajes «buenos» son mas violentos que los «malos» o la designación de «malos» por segmentos de carácter religioso o racial, u otros. También se acepta que la exposición de niños y adolescentes a la observación de acontecimientos violentos aumenta la posibilidad de que actúen de forma más violenta. Sobre si la violencia de los medios influye en la violencia real, se ha escrito mucho. En algunos



La Carta Europea de los Derechos del Niño<sup>44</sup> establece «e. *Corresponde a los Estados proteger en particular a los niños, en relación con su edad, de los mensajes pornográficos y violentos.*»

La Directiva 97/66, que modifica la llamada Directiva sobre Televisión sin Fronteras, señala un doble grado de protección respecto de los menores: De una parte, prohíbe la emisión en canales a los que se pueda acceder de manera general, de programas que puedan perjudicar «seriamente» el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. Y, de otra, permite la emisión de programas obviando el término «seriamente» siempre que la emisión sea en horarios o mediante medidas técnicas que garanticen la no recepción por los menores. A esto se añade la obligación de señalar los contenidos, lo que se ha hecho a través de distintos sistemas de calificación. En este mismo sentido la Ley General 7/2010 recoge estas ideas en su articulado y establece en su art. 7, dentro de los derechos del menor, una serie de prohibiciones, y crea un sistema de franjas horarias.

Sin embargo, en la práctica, el problema no queda resuelto con la calificación y clasificación por edades y el consecuente establecimiento de franjas horarias, y esto, porque si tenemos en cuenta las encuestas, cuando los niños ven la televisión es principalmente fuera de los horarios de protección reforzada e incluso fuera de los horarios de protección general. Especialmente los fines de semana de 9 a 12 horas. La realidad es que los programadores conocen estos datos y dirigen los programas en programación general también a los niños, sin tener en cuenta las limitaciones pero sí las aficiones de éstos. De esta manera, se crea un círculo vicioso. De ahí que los programas que ven los niños están en muy pocos casos dirigidos exclusivamente a un público infantil, ya que con la excepción de la venta de juguetes en Navidad, son conscientes de las audiencias reducidas de la programación infantil. Por esa razón, excepto los canales especializados, la programación infantil se emite en horarios de menor consumo televisivo.

En relación con lo anterior, nos referimos a la responsabilidad de los distintos actores en el acceso a contenidos. Parece que la Ley ha resuelto esta cuestión entendiendo que los prestadores de servicio deben crear los mecanismos que permitan a los padres ejercer el control sobre los contenidos a los que los menores no deban acceder. Los padres o tutores son los últimos responsables, o al menos los más directos y la Administración deberá apo-

casos la violencia externa es claramente imitación. Frente a esto, se han realizado estudios en adolescentes para establecer la correlación entre exposición a la violencia y no hay conclusiones claras de que más horas de exposición produzcan reacciones más violentas. <http://www.defensordelmenor.org/upload/documentacion/estudios/Estudios2008-3.pdf>. 2008 ¿Qué menores ven los menores en televisión? La Construcción de la Identidad Infantil y adolescente en el entorno audiovisual. (obtenido septiembre 2014).

<sup>44</sup> Resolución A 3-0172/92 de 21 de septiembre de 1992.





yar en lo posible su función exigiendo ciertas obligaciones a los prestadores de servicios y atribuyendo la facultad de control a los órganos correspondientes<sup>45</sup>.

En este sentido la Ley 7/2010 señala en su art. 7.5:

*«Cuando se realice el servicio de comunicación audiovisual mediante un catálogo de programas, los prestadores deberán elaborar catálogos separados para aquellos contenidos que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores. A estos efectos los prestadores establecerán dispositivos, programas o mecanismos eficaces, actualizables y fáciles de utilizar que permitan el control parental a través del bloqueo a los contenidos perjudiciales para los menores, de forma que estos no puedan acceder a los contenidos que no estén dirigidos a ellos».*

Hay además un reconocimiento genérico de que los medios, por su parte, asumen ciertos compromisos, al menos teóricos, mediante sistemas de autorregulación a través de sus códigos deontológicos, de entre los que destaca el *código de autorregulación para la defensa de los derechos del menor en los contenidos audiovisuales, conexos, interactivos y de información en línea de la corporación RTVE*<sup>46</sup>. Si bien se trata, como sabemos de normas de naturaleza no jurídica, y por tanto de no obligado cumplimiento.

Por último, unos de los aspectos que exigen un control muy claro es la publicidad. La Directiva 2007/65 a la que se ha hecho referencia da una serie de pautas general junto con otras mas específicas como las referidas al consumo de alcohol. La cláusula general reza:

<sup>45</sup> TORRECILLAS LACAWE, «El lugar de la familia en el proceso de recepción televisiva infantil», en P. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ (coord.), *Los niños y el negocio de la televisión. Programación, consumo y lenguaje*, Comunicación Social, Sevilla-Zamora, 2011, pp. 31 ss. señala que «1. La televisión es un agente de socialización. Entre sus muchas funciones está la de construir modelos. Es una correa de transmisión de valores. 2. Los padres son potencialmente los que mayor capacidad tienen para intervenir en el proceso de aprendizaje de los hijos. 3. Los medios no actúan en el vacío» sino en un contexto determinado (pp. 44-45).

<sup>46</sup> Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia suscrito por TVE en fecha 9/12/2004 dentro del Acuerdo para el fomento de la autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia. El código señala que deben respetar y fomentar la protección de la infancia y la juventud, especialmente con respecto a la representación de escenas o mensajes que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral, entre los que se deben considerar siempre a los contenidos violentos, sexistas, racistas o xenófobos, aquellos que inciten al consumo no responsable, o al culto excesivo a la imagen, los mensajes que atenten contra el buen uso del lenguaje, contra el respeto hacia los demás, y los que violen el derecho al honor, a la intimidad y a la privacidad de las personas.

También entre otros, tenemos en cuenta: Código deontológico europeo de la profesión periodística Resolución aprobada por unanimidad en Estrasburgo, 1 de julio de 1993. «Teniendo en cuenta la especial influencia de los medios de comunicación fundamentalmente la televisión y la sensibilidad de los niños y los jóvenes, se evitará la difusión de programas, mensajes o imágenes relativas a la exaltación de la violencia, el sexo y el consumo y el empleo de un lenguaje deliberadamente inadecuado». Código deontológico de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España aprobado en la Asamblea General celebrada en Sevilla el 23 de noviembre de 1993. Dentro de sus principios generales 1.4.d) «Se prestará especial atención al tratamiento de asuntos que afecten a la infancia y a la juventud y se respetará el derecho a la intimidad de los menores».





*«g) las comunicaciones audiovisuales comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. En consecuencia, no incitarán directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad, ni los animarán directamente a que persuadan a sus padres o terceros para que compren los bienes o servicios publicitados, ni explotarán la especial confianza que depositan en sus padres, profesores u otras personas, ni mostrarán sin motivo justificado a menores en situaciones peligrosas».*

Se trata de una cuestión que ha sido desarrollada legalmente en nuestro País a través de una serie de normas y últimamente, también, como es lógico, mediante la nueva Ley de comunicación audiovisual<sup>47</sup>. La clave que se desarrolla con la Ley General de Publicidad de 1988 es la determinación de publicidad ilícita, que sería, fundamentalmente *«la que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus arts. 18 y 20, apartado 4»*. Además de cuestiones concretas, como los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria, la publicidad engañosa, desleal o la publicidad subliminal.

Tenemos en cuenta, para finalizar, la actuación del autocontrol en publicidad, entendido como de un código de conducta que se aplica por un órgano independiente, que es desde 1995 una asociación sin ánimo de lucro en la que participan anunciantes, agencias, medios y profesionales. Funciona gracias a un jurado compuesto de profesionales del Derecho, economistas y periodistas, básicamente. Y sus decisiones se toman en plazos breves y tienen una enorme fuerza moral. Es, sin duda, una muestra más de cómo las normas deontológicas tratan de afectar a materias en las que es difícil una regulación rígida.

## V. CONCLUSIONES

Concluimos señalando:

Primero. Es fundamental definir de manera clara el entorno audiovisual entendido como fruto de una evolución, en el que debemos crear normas que tengan un carácter neutro con respecto a la tecnología, a efectos de regular nuevos servicios. Esto exige que las normas no impongan la utilización de un tipo concreto de tecnología, sino que garanticen que un mismo servicio quede regulado de forma equivalente, con independencia del medio a través del cual se preste.

Segundo. Es obligación de los poderes públicos, dentro del concepto del Estado social, cumplir una función de promover unos medios de comunicación audiovisual de calidad para los menores, que formen en valores mediante un sistema plural, que a su vez evite

<sup>47</sup> La Ley General Audiovisual 7/2010 señala en su art. 7 que las comunicaciones comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores, para lo que señala una serie de limitaciones. La publicidad se regula de forma específica, básicamente, por la Ley 3/88, de 11 de noviembre General de Publicidad, modificada por la Ley de competencia desleal 29/2009.



la utilización de los mismos con intención de adoctrinar. Este sistema debe contar con la participación de los padres entendido como una extensión dentro del ámbito de ejercicio de las libertades educativas. Junto con lo anterior, es obligación del poder público imponer ciertos límites para que protejan al menor ante la exposición de determinados contenidos.

Tercero. Ya que los efectos de la televisión son relativos en orden al sujeto y su actitud frente a los contenidos que recibe, es obligada una necesaria alfabetización mediática, que prepare a los niños para actuar como audiencias activas, para filtrar los mensajes de forma crítica, lejos de ser consumidores pasivos.

Cuarto. De manera complementaria, como parte de la obligación de servicio público, entendemos que ésta exige, en relación con los menores, mantener una oferta suficiente de programación infantil en las franjas horarias asequibles a su audiencia, con una amplia proporción de producción propia y española que garantice la proximidad a sus gustos e intereses, y no sólo mediante contenidos de formación y entretenimiento sino también con programas informativos de especial orientación a los menores. Esta protección debe extenderse a la presencia de señales ópticas y acústicas de advertencia en los programas que no se consideren convenientes para su formación, y debe vigilar especialmente la publicidad dirigida a un público infantil<sup>48</sup>.

Quinto. Las dificultades de regulación en los medios de comunicación en el ámbito de protección de menores hacen necesarios los códigos de autorregulación, que pueden convertirse en un instrumento clave para la ordenación de conductas en orden a la protección de los menores. Se hace preciso la toma de conciencia en el tratamiento de asuntos que afecten a la infancia y a la juventud y el respeto al derecho a la intimidad de los menores.

<sup>48</sup> El MANDATO-MARCO a la Corporación RTVE, publicado en el BOE el 30/6/2008, dedica su art. 16 a la protección de la infancia y la juventud. En el mismo se establecen condiciones para la protección de estos colectivos que limitan los contenidos que se pueden incluir en las emisiones del grupo, asumiendo el horario de protección y los principios básicos que se incluyen en el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia. Pero en este caso incluyen también un contenido positivo de la regulación, promoviendo la educación y el aprendizaje de los niños y los jóvenes, así como también el estímulo para la existencia de canales y contenidos especialmente orientados al público infantil.



## TITLE

RIGHTS OF CHILDREN IN AUDIOVISUAL MEDIA

## SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. THE RIGHTS OF CHILDREN IN THE FIELD OF FREEDOM OF COMMUNICATION. III. PUBLIC SERVICE IN THE AUDIOVISUAL MEDIA. IV. THE ROLE OF BROADCAST MEDIA IN RELATION TO MINORS. V. CONCLUSIONS.

## KEY WORDS

*Rights of children; Audiovisual media; Public Service.*

## ABSTRACT

*In this article we aim to analyze children's rights in the field of audiovisual media. We start to define in advance what are the audiovisual media in a complex technological environment. The rights of children must also be understood in relation to the role of public service media audiovisual. And in this sense it is necessary to determine the obligations of public power to protect minors from the effects of the content they receive.*

Fecha de recepción: 24/10/2014

Fecha de aceptación: 05/12/2014

