

II. DERECHO PÚBLICO EUROPEO

**LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES
EN LA POLÍTICA AUDIOVISUAL
DE LA UNIÓN EUROPEA:
UN OBJETIVO PRIORITARIO**

JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN EL AUDIOVISUAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL. 3. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN. 4. ANTES DE LA DIRECTIVA TELEVISIÓN SIN FRONTERAS. EL NACIMIENTO DE UNA PREOCUPACIÓN. 5. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL. 6. OTROS DOCUMENTOS COMUNITARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN LOS MEDIOS. 7. POLÍTICAS COMUNITARIAS ENCAMINADAS A PROTEGER A LOS MENORES EN EL ENTORNO AUDIOVISUAL. 8. CONCLUSIONES. 9. BIBLIOGRAFÍA.

Fecha recepción: 15.05.2011
Fecha aceptación: 21.11.2011

LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN LA POLÍTICA AUDIOVISUAL DE LA UNIÓN EUROPEA: UN OBJETIVO PRIORITARIO

JUAN MARÍA MARTÍNEZ OTERO

Profesor Colaborador Doctor del Departamento de Derecho Público
Universidad CEU - Cardenal Herrera

1. INTRODUCCIÓN

Los medios de comunicación son instrumentos poderosos. Como tales, están preñados de magníficas posibilidades constructivas: facilitan la comunicación, hacen accesible la información, permiten extender los conocimientos, constituyen privilegiados modos de entretenimiento, etc. Sin embargo, todo instrumento poderoso —mal empleado— puede resultar nocivo, como evidenció la amarga experiencia del inventor de la dinamita, ALFRED NOBEL. Y cuanto más poderoso sea el instrumento, más peligrosa la degeneración de su uso. Desde un momento muy temprano del desarrollo de los medios audiovisuales, surgió la preocupación por los potenciales riesgos que estos medios podían llevar consigo. Riesgos para los menores de edad, ante la difusión de contenidos potencialmente perjudiciales. Riesgos para el pluralismo político, ante la utilización de los medios como correa de transmisión de la ideología del grupo dominante. Riesgos para los derechos humanos, derivados de la difusión de mensajes contrarios a la dignidad de las personas. Riesgos para el bien común, que puede ser puesto en peligro ante la emisión de contenidos peligrosos, intolerantes, antidemocráticos. Para sortear estos peligros, cada generación ha de enfrentarse de un modo crítico con los medios de comunicación audiovisuales de los que se sirve, y esforzarse por conseguir que sus potencialidades redunden en el beneficio, y no en perjuicio, de la comunidad.

Dominar un instrumento o ser arrollados por él. Ésta es la alternativa que plantea McLUHAN: «si hubiésemos meditado hace tiempo sobre un hecho tan fundamental, fácilmente habríamos podido dominar la naturaleza y los efectos de todas nuestras tecnologías, en lugar de vernos arrollados por ellas»¹.

Centrándonos en el objeto de este artículo, la protección de los menores, es preciso subrayar que los peligros ante los que dicho colectivo se enfrenta en estos momentos en el entorno audiovisual son muchos, y bien diferentes de aquellos que preocuparon a padres y educadores hace apenas veinticinco años. Si entonces las fuentes de amenazas las constituían una o dos cadenas televisivas, así como algunas proyecciones de cine, hoy en día los frentes a los que prestar atención son más numerosos y diversificados. En el medio televisivo se ha producido una explosión de plataformas y canales que ha aumentado exponencialmente los riesgos para los menores. Junto a las cuatro o cinco cadenas generalistas que existían hace dos décadas, hoy en día se encuentra una pléyade de canales internacionales, locales, temáticos, interactivos, de concursos, cine, televenta, etc., cuyos contenidos son enormemente difíciles de programar, conocer, prever. Además, a la televisión y al cine hay que añadir nuevos medios protagonistas en el ocio de los jóvenes: los videojuegos, los dispositivos móviles, Internet, y, de manera específica en el ámbito de Internet, las redes sociales.

Así pues, el número de frentes audiovisuales en los que proteger a los menores ha incrementado considerablemente. Junto con este hecho incontestable, también se aprecia un cambio de actitud de los menores frente a los medios. Hay que convenir que desde hace décadas la televisión ha constituido un elemento clave en el ocio de los menores. Sin embargo, el protagonismo de los medios de comunicación en la vida diaria del menor de edad ha incrementado paulatinamente. En este aumento de peso han influido numerosos factores. Se han reducido los espacios de recreo —el parque, el barrio, la calle— en los que el menor puede encontrarse con otros menores y jugar al aire libre². La incorporación de la mujer al mercado laboral no ha ido seguida de una parcial asunción por parte de los varones de las tareas domésticas de educación. Este hecho hace que los menores estén más tiempo en casa, y solos, con lo que el consumo de televisión, videojuegos y ordenador se eleva. Además, el descenso de la natalidad lleva consigo que muchos niños no tengan hermanos con los que jugar, con lo que el empleo de los medios audiovisuales se convierte en la única vía de escape de la soledad doméstica³. Un último factor interesante que cabe mencionar es la cre-

¹ McLUHAN, M. (1993). *La Galaxia Gutenberg. Génesis del Homo typographicus* (traducción de J. NOVELLA), Barcelona, Galaxia Gutenberg - Círculo de Lectores, p. 20.

² PÉREZ ALONSO-GETA, P. M. (2005). «La socialización de la infancia en la sociedad de la información». *Revista galega do ensino*, núm. 47, p. 1346.

³ PÉREZ ALONSO-GETA, P. M. (2005). «La socialización de la infancia...», oc, p. 1346.

ciente espectacularización de la información, el ocio y la diversión. Para espantar el tedio se necesitan cada vez estímulos más fuertes, más excitantes, más rápidos y más inmediatos, que la vida cotidiana no puede ofrecer, mientras que la simulación audiovisual sí⁴.

En este nuevo panorama mediático el Derecho está llamado a ofrecer respuestas, protegiendo a los más débiles frente a potenciales abusos de los poderosos en el ejercicio de sus derechos. Desde principios de los años 90, los poderes públicos nacionales y las instituciones comunitarias e internacionales fueron tomando conciencia de esta necesidad, y los Legisladores comenzaron a ensayar respuestas a estas cuestiones, con el fin de proteger a los menores en el entorno audiovisual frente a contenidos potencialmente nocivos para su correcto desarrollo.

Desde los albores de la política audiovisual europea común, la Unión Europea (UE) ha mostrado una especial sensibilidad hacia la protección de los menores en dicho ámbito. A lo largo de los años, esta preocupación se ha ido plasmando en normas y documentos de muy diverso alcance, como directivas, decisiones, resoluciones, *libros verdes*, recomendaciones, etc. A través de estos actos, la UE ha marcado la pauta de las regulaciones y políticas de los Estados miembros, ofreciendo soluciones consensuadas y supranacionales que han resultado fundamentales para la creación de un marco normativo comunitario y estatal exigente y garantista de los derechos de los menores de edad⁵.

El objetivo del presente artículo es analizar las diferentes formas en que la exigencia de protección de los menores en el entorno audiovisual se ha materializado en la normativa de la UE, evidenciando el liderazgo de la misma en la causa de la protección de los menores. De intento, dejaremos a un lado la regulación de los nuevos medios de comunicación —Internet, redes sociales, teléfonos móviles, etc.—, y centraremos nuestra mirada en la regulación de los medios de comunicación de masas tradicionales: los que la normativa europea vigente identifica como servicios de comunicación audiovisual, y que —obviando determinadas matizaciones— cabe identificar con la radio y la televisión. El análisis seguirá un orden descendente, repasando los documentos comunitarios de

⁴ RIVIÈRE, M. (2003). *El malentendido. Cómo nos educan los medios de comunicación*, Barcelona, Icaria, pp. 55 y 133.

⁵ En este sentido, y en la línea con la idea defendida en las siguientes páginas, FUENTE COBO caracteriza la protección de los menores como «eje de la política audiovisual de la UE». FUENTE COBO, C. (2010). «Principios y políticas de regulación para la protección de la infancia frente a contenidos nocivos o no deseados». *Infancia y Televisión: políticas de protección de los menores ante los contenidos audiovisuales*, Madrid, Fragua, p. 32.

mayor a menor rango normativo. De modo previo, se hará una breve referencia a la labor de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa en la protección de los menores en el entorno audiovisual, con el fin de dotar de un contexto a la labor de la UE. Ya centrados en la regulación comunitaria, se arranca con el estudio del texto con mayor rango jurídico y simbólico que hace referencia al tema que nos ocupa: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. A continuación, se estudia en detalle el origen y contenido de las directivas comunitarias en la materia, textos de obligada transposición en los Estados miembros, para consignar posteriormente otros documentos comunitarios carentes de fuerza normativa, pero que han tenido un peso específico en el desarrollo de la regulación del sector audiovisual, como son *libros verdes* o recomendaciones. Finalmente, con el propósito de ofrecer una visión lo más completa posible del modo en que la protección de los menores se está desarrollando en la UE, se mencionan sucintamente las políticas comunitarias más relevantes en la materia, como las centradas en la alfabetización digital o en la construcción de un Internet más seguro.

2. LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN EL AUDIOVISUAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: LA LABOR DE NACIONES UNIDAS Y DEL CONSEJO DE EUROPA

Tanto las Naciones Unidas como el Consejo de Europa, en sus declaraciones o Convenios referentes a derechos humanos, han tenido ocasión de pronunciarse sobre los derechos de libertad de expresión e información. Al tiempo que han reconocido dichas libertades informativas como piedras angulares de todo sistema democrático —dimensión institucional— y derechos básicos para la realización personal —dimensión subjetiva—, sendos organismos han reconocido que las libertades informativas han de estar sujetas a ciertas modulaciones o limitaciones. Entre estas limitaciones, la protección de los menores ocupa un lugar destacado, que bien es mencionado expresamente, bien es incluido bajo la cláusula más abierta de protección de la moral.

a) La labor de las Naciones Unidas

La Declaración Universal de Derechos Humanos consagra solemnemente en su artículo 19 las libertades informativas: «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». La

Declaración —concisa y sucinta— no incluye previsión alguna respecto a los límites de los derechos. Por su parte, el artículo 25.2º hace una referencia expresa a la protección de la maternidad y la infancia, en términos amplios: «La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social».

Dando un paso adelante, se encuentran los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), incorporados al ordenamiento español por sendos instrumentos de ratificación el 27 de abril de 1977. Ambos reconocen la primacía de la protección a la juventud y a la infancia, reconociendo la situación de especial desprotección que ocupan los menores y su derecho a las medidas de protección «tanto por parte de su familia, como de la sociedad y el Estado» (art. 24.1º PIDCP), y «sin discriminación alguna por razón de filiación u otra condición» (art. 10.3º PIDESC). Dichos tratados, al igual que la Declaración Universal, tampoco contienen mayores especificaciones en materia de protección de menores en relación a los derechos comunicativos, pero sí introducen cláusulas de limitación de los derechos que serán importantes para el objeto del presente estudio. Por lo que a la libertad de expresión de refiere, el artículo 19 del PIDCP admite que dicho derecho no es absoluto, «entrañando deberes y responsabilidades especiales», y que puede ser limitado por ley «para asegurar el respeto a los derechos o reputación de los demás» o bien para proteger «la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas». En este ámbito de posibles excepciones tiene perfecta cabida la protección de la juventud y la infancia como límite a las libertades informativas.

La ausencia de un tratamiento específico de los derechos de la infancia en la Declaración de 1948 pronto hizo conveniente la elaboración por las Naciones Unidas de un documento específico, que reconociera la posición especialmente vulnerable de los menores y llamara a los Estados a mostrarse especialmente solícitos en su protección. Así nació la Declaración de Derechos del Niño, en 1959. Dicha Declaración, de alcance más político que jurídico, consta de diez principios tendentes a concretar para los menores los derechos reconocidos con carácter general en la Declaración Universal de Derechos Humanos. A lo largo de su escueto texto no se encuentra mención alguna a las libertades informativas en relación con los menores.

A partir de 1979, con ocasión del Año Internacional del Niño, se comenzó a discutir una nueva declaración de derechos del niño, fundada en nuevos principios. A resultas de este debate, en 1989 se firmó la Convención sobre los Dere-

chos del Niño, ratificada por España el 6 de diciembre de 1990. Esta Convención tiene un contenido más detallado y un alcance jurídico más preciso que su antecesora, y ha tenido mucha mayor trascendencia en cuanto a la toma de conciencia de la importancia de proteger los derechos de los más pequeños⁶. El artículo 13 del Convenio reconoce el derecho a la libertad de expresión del niño, que incluirá «la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño». Por su parte, el artículo 17 está dedicado a los contenidos de los medios de comunicación en relación con los menores, alentando a poderes públicos a promover la producción y difusión de contenidos adaptados al nivel de desarrollo y a las necesidades educativas y cognitivas de los menores. Este artículo merece una valoración ciertamente positiva, ya que más allá del reconocimiento del derecho a la libertad de expresión meramente personal, incluido en el artículo 13, incluye la dimensión social de dicho derecho, implicando a poderes públicos y medios de comunicación en la elaboración de materiales aptos para menores, idóneos para colmar su derecho a la información con contenidos apropiados a su grado de madurez⁷.

Dentro de la actividad normativa de la ONU también pueden encontrarse instrumentos de carácter más específico en materia de protección de los menores frente a las libertades informativas y sus posibles abusos. Entre ellos cabe destacar el Protocolo facultativo de la convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, así como las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing).

b) La actividad del Consejo de Europa

El Consejo de Europa tiene, como uno de sus principales objetivos, la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales⁸. En la persecución de di-

⁶ JIMÉNEZ FRANCO, E. (2001). «La tutela de los derechos del niño como sujeto pasivo ante la publicidad ilícita (situación actual tras la ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil)». *Estudios sobre Consumo*, núm. 58, p. 99.

⁷ NÚÑEZ ENCABO ha destacado acertadamente cómo los dos artículos mencionados, el 13 y el 17, no se dirigen exclusivamente a los Gobiernos, sino a todos los profesionales de los medios de comunicación. NÚÑEZ ENCABO, M. (2000). «La protección de los derechos fundamentales de los menores en los medios audiovisuales: el marco europeo». *Anuario de derechos humanos*, núm. 1, p. 233.

⁸ Estatuto del Consejo de Europa, de 5 de mayo de 1949, art. 1.b)

chos objetivos se ha dedicado en diversas ocasiones a la cuestión de la protección de los menores frente a los abusos de las libertades informativas. Ya en el año 1967 el Comité de Ministros aprobó su Resolución R(1967)13 sobre la prensa y la protección de la juventud, en la que haciéndose eco de un informe con el mismo nombre recalca la importancia de desarrollar investigaciones acerca de la influencia de los medios de comunicación en los públicos más jóvenes, así como de fijar unos estándares educativos en las producciones dirigidas a los menores. Durante las siguientes décadas el Consejo de Europa ha aprobado numerosos instrumentos con la común preocupación de defender a los menores en el ámbito comunicativo⁹.

1) Convenio Europeo de Derechos Humanos

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) es uno de los tratados internacionales regionales de mayor prestigio en el mundo, en gran medida porque «además de enunciar derechos y libertades fundamentales (...) ha establecido el mecanismo institucionalizado de protección internacional de los derechos humanos más evolucionado y eficaz»¹⁰. El CEDH, al consagrar el derecho a la libertad de expresión, señala de un modo transparente y acertado: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. (...) 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

El Convenio, junto con el carácter prioritario de la libertad de expresión en toda sociedad de democrática, incide así en la naturaleza eminentemente limitada de dicho derecho, recogiendo una serie de cláusulas restrictivas que pueden legitimar limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión¹¹. Dentro

⁹ Para una síntesis de la labor del Consejo de Europa en materia de medios de comunicación, incluida la protección de los menores, véase: KARACA, K. (2003). *Guarding the watchdog: the Council of Europe and the media*, Strasbourg, Council of Europe.

¹⁰ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (2003). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Dilex, p. 166.

¹¹ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (2003). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, oc, p. 176.

del catálogo de posibles limitaciones se encuentra la moral, amplio marco en el que cabe entender incluida la protección de la juventud y la infancia frente a los mensajes que puedan perturbar su correcto desarrollo¹².

2) Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza

De un modo más específico, el Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza, de 5 de mayo de 1989, presta atención a la especial vulnerabilidad de los menores frente a la televisión, centrándose en aspectos relativos a la publicidad y a la telecompra¹³. Es interesante subrayar aquí la cercanía temporal de este texto con la Directiva Televisión Sin Fronteras, aprobada unos meses después, lo que determina el parecido de ambos textos. De modo genérico, el artículo 7 del Convenio señala como obligación del radiodifusor el respeto por parte de la programación de los derechos fundamentales de los demás y de la dignidad humana. Como derivación del anterior aserto, el Convenio concluye que los contenidos emitidos no deberán ser «contrarios a las buenas costumbres y, en especial, contener pornografía», ni «prestar relieve a la violencia ni incitar al odio racial». Por lo que se refiere a otros contenidos que puedan perjudicar el pleno desarrollo físico, psíquico y moral de los niños o adolescentes, se indica que no deberán transmitirse en las franjas horarias en las que éstos contemplarlos.

En relación con la publicidad y la telecompra, el artículo 11 del Convenio incluye previsiones relativas a la publicidad destinada a menores o que utilice niños, la publicidad del alcohol, o la publicidad y telecompra en determinados programas, como los religiosos, informativos, documentales, etc.

3) Otros actos del Consejo de Europa

La rica actividad del Consejo de Europa no se agota en la firma de Convenios,

¹² El TEDH no ha tenido muchas ocasiones de pronunciarse acerca de la protección de los menores como límite a las libertades informativas. Las SSTEDH más relevantes sobre el particular son: *Handyside c. Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976; *Müller y otros c. Suiza*, de 24 de mayo de 1988; *Otto—Preminger—Institut c. Austria*, de 20 de septiembre de 1994; *Open Door y Dublin Well Woman c. Irlanda*, de 29 de octubre de 1992.

¹³ El Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza fue ratificado por España el 19 de enero de 1998. Existe un Protocolo de Enmienda con fecha de 9 de septiembre de 1998, que entró en vigor para España el 1 de marzo de 2002. Para la vigilancia del cumplimiento del Convenio el Consejo de Europa creó una Comisión Permanente, que aprueba informes y recomendaciones en la materia. A título ejemplificativo cabe mencionar la Recomendación sobre la protección de los menores frente a programas pornográficos, aprobada en octubre de 2004.

sino que cristaliza en muchos otros actos, como recomendaciones o declaraciones, así como la aprobación de políticas comunes y líneas de actuación. A continuación se realiza un repaso cronológico sucinto, dejando constancia de aquellas recomendaciones especialmente relevantes en la materia que nos ocupa: Recomendación CM/Rec(1984)3 del Comité de Ministros sobre los principios de la publicidad en televisión; Recomendación CM/Rec(1990)10 del Comité de Ministros sobre cinematografía para niños y adolescentes; Recomendación 1286 (1996), de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, sobre una estrategia europea para los niños, de 24 de enero de 1996; Recomendación CM/Rec(2001)8 del Comité de Ministros relativa a la autorregulación en materia de ciber—contenidos; Recomendación CM/Rec(2006)12 del Comité de Ministros relativa a la educación de los menores en el nuevo entorno de la información y las comunicaciones; Recomendación CM/Rec(2007)11 del Comité de Ministros relativa a la promoción de la libertad de expresión e información en el nuevo contexto de la información y las comunicaciones.

3. LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN

Entrando ahora a analizar la regulación comunitaria, objeto principal de nuestro estudio, encontramos en el máximo nivel normativo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. La Carta reconoce las libertades de expresión e información en su artículo 11, artículo que no incluye mención alguna relativa a los límites de dichas libertades. El reconocimiento del carácter limitado de los derechos y libertades reconocidos en la Carta hay que encontrarlo en el artículo 52.1, dentro del Título VII sobre disposiciones generales, que señala como motivos legítimos para la limitación de un derecho aquellos que obedezcan a «objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás». Sin ningún género de duda, entre estas categorías encuentra perfecto acomodo la protección de los menores. Por si esto fuera poco, el artículo 52.3 señala que aquellos derechos incluidos en la Carta que estén reconocidos en el CEDH tendrán un «sentido y alcance iguales a los que les confiere dicho Convenio». En este instrumento internacional, el artículo 10.2º sí menciona límites a las libertades informativas, entre los que menciona la «protección de la moral», límite en el que cabe incluir la protección de la infancia y la juventud. Un tercer aserto de la Carta Europea de Derechos Fundamentales en el que se puede anclar la protección de la juventud y la infancia como límite de las libertades informativas es el artículo 54, que establece la prohibición de abuso del derecho.

Para terminar con las previsiones de la Carta de Derechos Fundamentales, cabe mencionar el artículo 24, referido de modo genérico a los derechos del niño. Sus primeros dos epígrafes prescriben: «1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez. 2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial». Aun sin tratarse de una previsión específica de protección en materia de libertades informativas, dicho artículo eleva la protección de los niños —puede entenderse, de los menores— a *interés superior*, interés que puede llegar a limitar el ejercicio de determinados derechos y libertades por parte de otros sujetos.

Por lo todo ello, se puede concluir que si bien la Carta Europea de Derechos Fundamentales no menciona expresamente la protección de la juventud y la infancia como un límite al ejercicio de los derechos comunicativos, este límite se desprende naturalmente de una lectura omnicomprendensiva de la misma, sin necesidad de hacer interpretaciones forzadas o retorcidas de su tenor literal.

4. ANTES DE LA DIRECTIVA TELEVISIÓN SIN FRONTERAS. EL NACIMIENTO DE UNA PREOCUPACIÓN

El proceso de formación de una política comunitaria en materia audiovisual se inició con la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 1982 «relativa a la televisión y a la radiodifusión en la Comunidad Económica Europea», conocida como la Resolución HAHN¹⁴. Junto con las cuestiones técnicas que pretendía resolver, en el fondo de dicha resolución latía la necesidad de forjar una identidad europea común a través de los medios de comunicación¹⁵. En la Resolución, el Parlamento Europeo recogía las sugerencias de dos propuestas, de los diputados europeos SHINZEL y HAHN, y solicitaba a la Comisión la elaboración de un informe sobre los medios de comunicación, «destinado a ayudar a las instituciones comunitarias en el proceso de toma de decisiones»¹⁶. Ya en este primer documento, el Parlamento Europeo menciona la protección de los menores como uno de los principales retos de la regulación comunitaria, cuando señala

¹⁴ DO C 87 de 5.04.1982, p. 110.

¹⁵ MARTÍN DÍEZ, M. A. (2004). «El espacio comunicativo en Europa». *Doxa Comunicación*, núm. 2, p. 124.

¹⁶ Punto 1 de la Resolución.

que «es necesario elaborar en materia de radiodifusión y de televisión un reglamento marco europeo que tenga por objetivo, entre otros, la protección de la juventud y el establecimiento de un código de uso de la publicidad a nivel comunitario»¹⁷.

La Comisión, en cumplimiento de dicho mandato, comienza a trabajar en la materia y publica diversos documentos, entre los que cabe destacar el *Libro Verde* sobre el establecimiento de un mercado común de la radiodifusión, especialmente por cable y por satélite¹⁸. Este *Libro Verde* de 1984, conocido como *Libro Verde* sobre Televisión Sin Fronteras, «resalta la trascendencia de la televisión como un elemento vertebrador en el plano social y cultural del proceso de construcción europea y de conocimiento mutuo entre los distintos países que integran la UE»¹⁹. Uno de sus principales objetos de análisis es la armonización de las previsiones nacionales en materias relacionadas con el orden público, entre las que se menciona la protección de los menores²⁰. Tras analizar las previsiones de los distintos Estados miembros, el *Libro Verde* sobre Televisión Sin Fronteras señala que la Unión debe establecer un estándar mínimo de protección de los menores, teniendo en cuenta las distintas actitudes y tradiciones de los Estados, y aprovechando los elementos más positivos de los modelos de protección vigentes. Cada Estado concretará a su manera las previsiones de la futura directiva, y podrá, para sus emisiones nacionales, endurecer este *mínimum* añadiendo exigencias más estrictas²¹. Es en este punto, al concretar su propuesta para el estándar mínimo exigible, cuando el *Libro Verde* acuña la máxima que habrá de repetirse como un *mantra* en las futuras regulaciones sobre la protección de los menores, tanto comunitarias como nacionales: «las emisiones que puedan per-

¹⁷ Punto 7 de la Resolución. Para una exposición más detallada del origen y alcance de la Resolución HAHN, véase: GAY FUENTES, C. (1994). *La televisión ante el Derecho Internacional y Comunitario*, Madrid, Marcial Pons, pp. 140 y ss; y GODOY, A. (1995). *El derecho de la Televisión Sin Fronteras*, Alicante, Aguaclara — Instituto de cultura Juan Gil—Albert, pp. 55 y ss. El Parlamento Europeo aprueba numerosas resoluciones sobre radio y televisión entre 1982 y 1989. Algunas de las que hacen referencia a la protección de los menores son: Resolución de 25 de Mayo 1984, relativa a la política europea de medios de comunicación (DO C 172 de 2.07.1984); y Resolución de 10 de octubre de 1985, relativa a una normativa marco para la política europea de los medios de comunicación (DO C 228 de 11.11.1985).

¹⁸ *Libro Verde sobre el establecimiento de un mercado común de la radiodifusión, especialmente por cable y por satélite* (COM/1984/300 final), 1984, Bruselas, Comisión Europea.

¹⁹ GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1999). *Políticas de televisión: la configuración del mercado audiovisual*, Barcelona, Icaria, p. 39.

²⁰ *Libro Verde sobre el establecimiento...*, doc. cit., pp. 288 y ss.

²¹ *Libro Verde sobre el establecimiento...*, doc. cit., p. 293.

judicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores no serán permitidas». Y pormenoriza: «esta previsión incluirá la emisión de pornografía dura, violencia cruel o inhumana, e incitación al odio racial». Por lo que respecta a otros materiales menos perjudiciales, pero que pueden afectar al desarrollo de los menores, el *Libro Verde* aboga por prohibirlos hasta una avanzada hora de la noche.

Estas Resoluciones y *Libros Verdes* constituyen los primeros intentos —balbuceos todavía— de regulación del sector audiovisual en la UE. Con la aprobación de la Directiva Televisión Sin Fronteras la política europea del audiovisual alcanzará la mayoría de edad.

5. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (DSCA)

a) *De la Directiva Televisión Sin Fronteras a la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual*

Tras un largo proceso de conformación y aproximación de posturas, en 1989 se aprobó la Directiva 89/552/CEE, de Televisión Sin Fronteras, que constituye la piedra angular de la política audiovisual de la UE²². Dicha Directiva aspira a armonizar los contenidos de las emisiones, estableciendo un conjunto de niveles mínimos que han de ser garantizados por los Estados miembros al regular el contenido de las transmisiones radiotelevisivas²³. Dentro de estos estándares mínimos, que comprenden la obligación de adoptar medidas por parte de los Estados miembros, la protección de los menores ocupa una posición destacada²⁴.

²² Su denominación completa es Directiva del Consejo 1989/552/CEE, de 3 de octubre, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Respecto de su proceso de adopción, PÉREZ CHULIÁ señala que «se caracterizó por ser uno de los más largos y complejos en el ámbito comunitario», PÉREZ CHULIÁ, B. (2002). *El régimen jurídico del sector audiovisual y de las telecomunicaciones. Un desafío para Europa*, Granada, Comares, p. 141.

²³ Como se expondrá con posterioridad, la nueva versión de la Directiva extiende su ámbito de aplicación a servicios de comunicación audiovisual lineales y no lineales.

²⁴ La importancia que para el Legislador europeo cobra la protección de los menores queda evidenciada por el número de veces en que ésta es mencionada en los *considerandos* de la reforma de la Directiva Televisión Sin Fronteras de 2007: nada más y nada menos que ocho veces (*considerandos*: 8, 32, 37, 45, 53 y 67). *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 12 de diciembre de 2007, núm. L 332, pp. 27-45.

La Directiva Televisión Sin Fronteras original fue modificada en 1997 por la Directiva 97/36/CE, y en 2007 por la Directiva 2007/65/CE, que cambió su nombre a Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales (DSMA). Esta versión de 2007, como señala AGUADO GUADALUPE, adaptó «a la era digital las normas comunitarias sobre la radiodifusión televisiva tradicional y su nueva generación de servicios, como la televisión a la carta o la televisión móvil, ofreciendo un marco jurídico con una regulación menos detallada y más flexible»²⁵. Desde el punto de vista formal, por tratarse del resultado de una serie de modificaciones de la Directiva original de 1989, la DSMA se caracterizaba por numerar sus previsiones de un modo caótico y sumamente confuso. Este hecho ha propiciado su posterior codificación, en la que se ha dado en llamar Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante, DSCA)²⁶.

Antes de abordar las previsiones referidas a los menores de edad contenidas en la DSCA, conviene detenerse brevemente en los aspectos más relevantes de la misma. Las líneas maestras de la reforma de 2007, posteriormente trasladadas a la DSCA, pueden resumirse en cuatro conceptos: control por el país de origen — el prestador solo está obligado a cumplir la legislación del estado en el que está establecido—; neutralidad tecnológica —se presta atención al contenido, y no a la forma de comunicación—; mayor flexibilidad —las normas de limitación a la publicidad son más laxas y permiten a cada prestador elegir cómo cumplir los límites legales—; e impulso de la autorregulación²⁷. Una de las mayores novedades que incorporó la DSMA, y que ha heredado la DSCA, está referida su ámbito de aplicación, que ya no se limita a los servicios de radiodifusión televisiva tradicional, como en la Directiva Televisión Sin Fronteras, sino que se extiende a «todos los servicios audiovisuales de medios de comunicación de masas cuyo contenido sea idóneo para la radiodifusión televisada independientemente de la plataforma de difusión, tanto si la concepción editorial y la responsabilidad del prestador se plasman en un horario de programación como en un catálogo de selección»²⁸. Efectivamente, la Directiva se aplica tanto a los servicios lineales

²⁵ AGUADO GUADALUPE, G. (2009). «Control por el país de origen, neutralidad tecnológica, flexibilidad y autorregulación: las claves de la nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales Sin Fronteras». *Enlaces: revista del CES Felipe II*, núm. 10, p. 2.

²⁶ Su nombre completo es Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

²⁷ AGUADO GUADALUPE, G. (2009). «Control por el país de origen...», *oc.*, pp. 1—11.

²⁸ CAMPOS FREIRE, F. (2007). «La nueva directiva europea sobre los medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión». *Icono 14*, núm. 9, p. 6.

—radiodifusión televisiva, consistente en la emisión continuada de programas de flujo—, como a los servicios no lineales —servicios a petición a través de catálogo, en los que los usuarios acceden y descargan lo que les interesa²⁹. Para estas dos formas de comunicación, la Directiva incluye diferentes estándares de conducta: un nivel básico que será exigido a todos los prestadores de servicios —en el que se encuentran numerosas previsiones protectoras de los menores—, y un nivel más detallado que afecta exclusivamente a los prestadores de servicios lineales. Esta distinción obedece a la distinta capacidad de elección y control que el usuario puede ejercer sobre los contenidos, y será importante de cara a conocer qué medidas protectoras de los menores son aplicables a todos los servicios audiovisuales, y cuáles tan sólo serán exigibles a una determinada categoría de los mismos, en función de su forma de transmisión.

b) *La protección de los menores en la DSCA*

Una vez mencionados los antecedentes, el alcance, y las principales ideas fuerza de la DSCA, estamos en condición de abordar sus previsiones relativas a los menores de edad. La regulación europea, como tendrá ocasión de subrayarse, se centra en dos grandes categorías: los contenidos propiamente dichos, para los que establece unas limitaciones absolutas y otras relativas; y las comunicaciones comerciales que acompañan a los mismos, a las que se imponen determinadas restricciones.

1) *Previsiones aplicables a todos los prestadores de servicios*

El Capítulo III de la DSCA, bajo el rótulo *Disposiciones aplicables a todos los servicios de comunicación audiovisual*, incluye diferentes preceptos en relación con la protección de los menores. Las primeras previsiones en este sentido se encuentran en el artículo 9, que se ocupa detalladamente de las comunicaciones comerciales audiovisuales. Al Legislador europeo no se le oculta la situación de desprotección en la que pueden hallarse los menores de edad frente a la publicidad, debido a su falta de experiencia, a su particular credulidad, o a su dificultad para distinguir muchas veces lo que es producto de la fantasía de aquello que es real³⁰. A esta fal-

²⁹ Para una exposición acertada sobre las razones que motivaron la inclusión de los servicios no lineales en la DSMA, véase: ARIÑO, M. (2008). «La regulación audiovisual en la era de la convergencia digital». *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 7, pp. 5—11.

³⁰ AZURMENDI, A. (2001). *Derecho de la Información: guía jurídica para profesionales de la comunicación*, Pamplona, Eunsa, p. 347. Y también: LEMISH, D. (2007). *Children and television. A global perspective*. Oxford, Blackwell, p. 86.

ta de contexto y de experiencia de los menores, que hace recomendable la adopción de ciertas medidas de protección, se une el especial interés de los anunciantes por captar un consumidor joven. Efectivamente, el menor se constituye en un apreciado destinatario —*target*— de la publicidad, al tener un amplio recorrido como consumidor, y estar dotado de una especial habilidad para obtener de sus padres aquello que se empeñe en conseguir. Un último motivo que aconseja la protección de los menores en la publicidad está relacionado con el menor como agente del mensaje, como protagonista del anuncio. Es de sobra conocido que la imagen de un menor generalmente suscita sentimientos positivos en la audiencia, tales como bondad, inocencia, esperanza, alegría, despreocupación, juventud.

Por todos estos motivos, las sucesivas Directivas han prestado una atención especial a la regulación de las manifestaciones publicitarias, en pro de la protección de los consumidores y usuarios más pequeños. El articulado de la DSCA contiene previsiones de tres tipos. En primer lugar, existen normas de contenido genérico, que formulan los principios básicos de la protección de los menores frente a la publicidad. Un segundo tipo de previsiones están referidas a la naturaleza del producto y al horario o soportes en que esos productos pueden ser anunciados. Anuncios de tabaco, bebidas alcohólicas, o determinados alimentos, por ejemplo, tienen sus limitaciones, que pueden ser relativas o absolutas. El motivo de este régimen especial —restrictivo— es el consenso acerca del carácter inapropiado o peligroso para los menores de dichos productos. Finalmente, se encuentran normas relativas al modo de hacer los anuncios y de presentar los productos, en las que la cuestión central no es qué se anuncia, sino cómo se anuncia.

Abordando ya el artículo 9, su apartado 1.º establece que las comunicaciones comerciales no deberán producir perjuicio moral o físico a los menores. Y el propio artículo explicita: (1) no incitarán directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad; (2) ni los animarán directamente a que persuadan a sus padres o terceros para que compren los bienes o servicios publicitados; (3) ni explotarán la especial confianza que depositan en sus padres, profesores u otras personas; (4) ni mostrarán sin motivo justificado a menores en situaciones peligrosas. Estamos pues ante previsiones referidas a la forma de hacer los anuncios, forma que deberá tener en cuenta la tendencia a la emulación de los niños, y que en ningún caso deberá aprovecharse de la su credulidad, su falta de experiencia, ni su tendencia a la insistencia como forma de persuasión de los padres.

Por lo que se refiere a la publicidad de determinados productos, en el propio artículo 9 encontramos disposiciones referidas al tabaco, al alcohol, y a determi-

nados productos alimenticios. El artículo 9.1.d prohíbe taxativamente «cualquier forma de comunicación comercial audiovisual aplicada a los cigarrillos y demás productos del tabaco», sin hacer referencia expresa al público al que la misma vaya dirigida. En cuanto a la publicidad de bebidas alcohólicas, el artículo 9.1.e prohíbe dirigirla de modo específico a los menores de edad. Por último, el apartado 2 del artículo 9 anima a los Estados miembros y a la Comisión a impulsar el desarrollo de códigos de conducta en relación con la publicidad sobre alimentos que puedan afectar a los buenos hábitos alimenticios de los menores, cuando ésta acompañe a los programas infantiles o se incluya en ellos³¹.

El artículo 10.4 de la DSCA incluye una breve referencia al patrocinio de los programas infantiles. Frente a la regla general que permite el patrocinio de programas bajo determinadas condiciones (art. 10.1), la Directiva prohíbe el patrocinio de noticiarios e informativos de actualidad, y permite que los Estados prohíban que se muestre el logotipo del patrocinador en los programas infantiles, religiosos y documentales. Y ello por considerar que en los mismos el público puede malinterpretar o ser excesivamente influenciado por la presencia del logotipo del patrocinador en el programa.

La publicidad basada en la técnica del emplazamiento de producto queda formalmente prohibida en el artículo 11.2, por entenderse que puede pasar desapercibida al público y constituir una forma de publicidad encubierta³². No obstante, el propio artículo admite dos excepciones a este principio general, en los siguientes casos: a. obras cinematográficas, películas y series realizadas para servicios de comunicación audiovisual, programas deportivos y programas de entretenimiento; b. los casos en que no se produce ningún pago, sino únicamente el suministro gratuito de determinados bienes o servicios, como las ayudas materiales a la producción o los premios, con miras a su inclusión en un programa. El emplazamiento de producto sólo será admisible en los programas para niños en el segundo supuesto.

Un último capítulo que recoge disposiciones aplicables a todos los servicios es el Capítulo VII, que regula la publicidad por televisión y la televenta. Su ar-

³¹ Este llamamiento se ha concretado en nuestro país con la aprobación del Código de Autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a menores de doce años —Código PAOS—, vigente desde el año 2005 y suscrito por las emisoras de televisión agrupadas en FORTA y UTECA en 2009.

³² Uno de los principios básicos de la publicidad es el de autenticidad: el receptor debe conocer que está ante una comunicación comercial. Al saberlo, está en condiciones de interpretarlo como lo que es: un mensaje persuasivo, interesado en promocionar un determinado bien o servicio. Para una exposición detallada acerca de los contornos jurídicos del *product placement*, mantiene su actualidad: DE LA CUESTA RUTE, J. M. (2002). *Curso de Derecho de la Publicidad*, Pamplona, Eunsa, pp. 165—174.

título 20.2 hace referencia al número de veces que un programa infantil podrá ser interrumpido para espacios publicitarios o para televenta, estableciendo que dichos programas podrán ser interrumpidos una vez por cada período previsto de treinta minutos como mínimo, siempre y cuando la duración prevista del programa sea superior a treinta minutos. Por otro lado, el artículo 22.a contiene una previsión referida a la publicidad televisiva o televenta de bebidas alcohólicas, estableciendo que la misma no podrá estar dirigida específicamente a menores (extremo ya contenido en el artículo 9.1.e), y que no podrá presentar a menores consumiendo dichas bebidas.

2) Normas aplicables a los servicios de comunicación audiovisual a petición

El Capítulo V de la DSCA contiene una serie de disposiciones aplicables exclusivamente a los servicios de comunicación audiovisual a petición, a los servicios no lineales. Su artículo 12 se refiere a aquellos servicios a petición que por su naturaleza puedan dañar gravemente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, e insta a los Estado miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que dichos servicios no serán vistos ni escuchados por los menores. En desarrollo de esta previsión, los Estados han establecido diferentes obligaciones para los prestadores, tales como la codificación de los contenidos, la señalización, o la obligación de ofrecer dicha programación en guías o catálogos independientes³³.

Nótese que en los servicios lineales a petición no existe prohibición alguna en cuanto a contenidos, prohibición que sí encontraremos en los servicios lineales de radiodifusión televisiva respecto de aquellos contenidos que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores de edad, tales como la pornografía o contenidos de violencia gratuita. En los servicios no lineales, a petición, simplemente se exige del prestador el establecimiento de sistemas que permitan restringir el acceso de los menores a dichos contenidos. Este diferente estándar de protección, viene justificado por el hecho de que en estos servicios es el usuario el que busca los contenidos, y no «se los encuentra» en la emisión de un canal cuya programación no depende de su voluntad³⁴.

³³ El artículo 7.5º de la LGCA española establece, en este sentido, que «cuando se realice el servicio de comunicación audiovisual mediante un catálogo de programas, los prestadores deberán elaborar catálogos separados para aquellos contenidos que no deban ser de acceso a menores».

³⁴ CAMPOS FREIRE, F. (2007). «La nueva directiva europea...», oc, p. 7.

3) Normas aplicables a los servicios lineales

El Capítulo VIII de la Directiva incluye un único artículo, el 27, dedicado en exclusiva en la protección de los menores en la radiodifusión televisiva. En primer lugar, la Directiva llama a los Estados a garantizar que entre las emisiones no se incluya ningún programa que pueda perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, haciendo especial mención a aquellos que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. Por lo tanto, dichos contenidos quedan terminantemente prohibidos, independientemente de su horario de emisión. Los programas que representen un potencial perjuicio a los menores, cuando el perjuicio no sea grave o serio, podrán ser emitidos siempre y cuando se garantice, por la elección de la hora o mediante toda clase de medidas técnicas, que los menores no accederán a tales emisiones. Por último, cuando tales programas se emitan sin codificar, se impone a los Estados miembros la obligación de velar para que vayan precedidos por una señal acústica o estén identificados por la presencia de un símbolo visual durante toda su duración.

Este artículo 27 hace referencia, sin mayores concreciones que corresponderán a las normas de trasposición nacionales, a las clásicas formas de protección de los menores frente a la programación televisiva: los horarios de protección, el conocido como v—chip y la señalización. Los horarios de protección determinan algunas franjas horarias en las que no podrán ser emitidos programas potencialmente nocivos para los menores, produciéndose pues un control en el punto de emisión; el v—chip o las tecnologías de control de acceso permiten a los padres o tutores restringir el acceso a determinados contenidos en sus receptores de televisión, estableciendo sus propios estándares de protección domésticos a través del control en el punto de recepción; finalmente, la señalización de los programas ofrece la información mínima a padres o tutores acerca del contenido más o menos problemático de una determinada emisión, de cara a que decidan con conocimiento de causa si los menores a su cargo deben ver dicha emisión o no. En el fondo, sin bien por caminos diferentes, los tres sistemas mencionados en la DSCA tienen como finalidad ofrecer herramientas a los padres o tutores para que decidan a qué contenidos deben estar expuestos los menores a su cargo. Además, como recalca PÉREZ CHULIÁ, este listado de medidas recogido en la Directiva marca una regulación de mínimos y «no tiene un carácter exhaustivo», pudiendo autorizarse «otro tipo de medidas (...) que respondan a un objetivo claro: facilitar el control ejercido por los padres o tutores obre los programas que puedan ser vistos por los menores»³⁵.

³⁵ PÉREZ CHULIÁ, B. (2002). *El régimen jurídico del sector audiovisual...*, oc, pp. 163 y 164.

4) La protección de los menores como causa justificativa para restringir la prestación de servicios de comunicación audiovisual

Hemos querido dejar para el final el análisis de dos medidas que operan como última garantía, ciertamente excepcional, de protección de los menores. Se trata de las previsiones recogidas en los artículos 3.2.a y 3.4.a, incluidas en el Capítulo II de la DSCA, bajo el rótulo *Previsiones Generales*. Ambas medidas apuntan en la misma dirección: permitir a un Estado miembro restringir recepción de aquellos servicios de comunicación audiovisual sitios en otro Estado miembro, cuando dichos servicios incumplan las previsiones de la DSCA en materia de protección de menores. Como es sabido, la Directiva consagra como reglas generales la libertad de recepción y no restricción de servicios, así como el control en el país de origen. Ahora bien, cuando este control en el país de origen sea deficiente o irresponsable, y de ello pudiera derivarse un daño contra los menores, la propia Directiva prevé un control en el país de recepción, dirigido a proteger a las audiencias más jóvenes frente a aquellos contenidos particularmente nocivos. En este sentido, el artículo 3.2.a faculta a los Estados a restringir el acceso a un servicio de radiodifusión televisiva cuando el mismo incumpla de forma «manifiesta, seria y grave» las obligaciones relativas a la protección de menores que establece la Directiva. El objeto de esta disposición es proteger a los menores de programas que pudieran perjudicar seriamente su «desarrollo físico, mental o moral» y garantizar que las emisiones no contienen ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad. No obstante, esta restricción está sometida a ciertas cautelas³⁶. Por su parte, y en sentido similar, el artículo 3.4.a. autoriza a los Estados a imponer ciertas limitaciones y restricciones a los servicios de comunicación audiovisual a petición cuando dichas medidas se consideran necesarias para la protección de los menores.

Desde un punto de vista valorativo, puede decirse que las aportaciones de la DSCA al régimen de protección del menor resultan adecuadas, de acuerdo con su intención original, aunque quizá excesivamente breves y abstractas, lo que en ocasiones puede dificultar su aplicación concreta³⁷. Aun cuando es preciso destacar la buena dirección apuntada por el Legislador europeo, también hay que

³⁶ Las condiciones en las que se pueden suspender las emisiones procedentes de otros Estados miembros pueden encontrarse expuestas en GAY FUENTES, C. (1994). *La televisión ante el Derecho...*, oc, p. 241.

³⁷ MUÑOZ SALDAÑA, M. y MORA—FIGUEROA, B. (2007). «La corregulación: nuevos compromisos y nuevos métodos para la protección del menor en los contenidos televisivos». *La ética y el derecho de la información en los tiempos del postperiodismo*, Valencia, Fundación COSO, p. 424.

señalar que no se han extraído todas las consecuencias de la necesidad de protección percibida. Como en tantos otros ámbitos, la normativa europea recoge previsiones muy concretas para algunos extremos de índole económica —verbigracia, la prohibición del *product placement*—, ámbito en el que el Legislador europeo se siente cómodo y ampliamente legitimado. Sin embargo, cuando se trata de afrontar otras cuestiones de carácter más social o cultural, relativas a las personas y no a las empresas, a los valores y no a la economía, el grado de indeterminación de la normativa es muy elevado³⁸. En este sentido, resulta ejemplificativo cómo la DSCA pormenoriza qué hay que entender por publicidad nociva para los menores, recogiendo un catálogo de cuatro prácticas publicitarias inaceptables, al tiempo que respecto de los contenidos televisivos no lleva a cabo dicha concretización. El Legislador europeo ha dejado de nuevo pasar la ocasión de pormenorizar qué hay que entender por contenido perjudicial para los menores, cayendo de nuevo a lo largo de su articulado en una excesiva vaguedad. En nuestra opinión, una redacción más concreta, que incluyera un listado de contenidos que en todo caso han de ser reputados perjudiciales —como el recogido para la publicidad—, hubiera sido más eficaz de cara a proteger a los menores frente a la programación audiovisual³⁹. Aunque el listado que aquí se propone se trataría un listado abierto, y no de *numerus clausus*, no se nos esconde la dificultad de su elaboración, consecuencia de la diversidad de sensibilidades, opiniones e intereses al respecto. Empero, pensamos que sí cabe encontrar un mínimo consenso en la materia, y que el Legislador europeo puede y debe llevar la iniciativa en esta tarea de concreción, manteniendo así con decisión su liderazgo en la protección de los menores que ha desarrollado en los últimos lustros⁴⁰.

Por lo que hace al doble rasero aplicable a los servicios lineales y no lineales, imponiéndose más restricciones a aquéllos que a éstos, el mismo parece razonable y justificado, en la medida en que los menores pueden estar más ex-

³⁸ Acerca de esta contraposición entre las dimensiones cultural y económico—industrial, véase: CRUSAFON BAQUÉS, C. (1998). «El nuevo enfoque de la política audiovisual de la Unión Europea (1994—1998): la primacía de la dimensión económico—industrial». *Ámbitos: Revista internacional de comunicación*, núm. 1, p. 83.

³⁹ Idéntica crítica vierte CORREDOIRA Y ALFONSO sobre la regulación audiovisual española en: CORREDOIRA Y ALFONSO, L. (2009). «La regulación en televisión durante 2009». *La Televisión Española. Informe 2009*, Madrid, UTECA, p. 191.

⁴⁰ Sobre contenidos audiovisuales nocivos, resulta muy esclarecedor el estudio: LIVINGSTONE, S. y MILLWOOD, A. (2006). «Harmful to Children? Drawing Conclusions from Empirical Research on Media Effects». *Regulation, Awareness, Empowerment. Young people and harmful media content in the digital age*, Goteborg, Nordicom — Universidad de Goteborg.

puestos a los contenidos de los servicios lineales que a aquellos que se ofrecen a petición⁴¹. En cualquier caso, resulta importante que en ambas categorías se desarrollen medidas de protección tanto externas como de autorregulación, que configuren un marco debidamente garantista para los derechos de los más pequeños. Como ha destacado el último Informe de la Comisión sobre *La protección de los menores en el mundo digital*, todavía el nivel de desarrollo de la autorregulación en los servicios no lineales es sustancialmente inferior a la de los servicios lineales, extremo que paulatinamente deberá ser mitigado⁴².

6. OTROS DOCUMENTOS COMUNITARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN LOS MEDIOS AUDIOVISUALES

A lo largo del proceso de surgimiento y cristalización de la política audiovisual europea, junto con las Directivas mencionadas, aparecen diferentes documentos, con distinto valor jurídico, que tienen un papel destacado en cuanto a la protección de los menores. Se trata del *Libro Verde* de 1996 y las Recomendaciones de 1998 y 2006 relativas a la protección de los menores y de la dignidad humana. Estos documentos anticipan las modificaciones hechas a la Directiva Televisión Sin Fronteras, marcando los derroteros que la regulación europea debe seguir en cada momento. Se trata de documentos de trabajo que contienen tanto propuestas normativas, como recomendaciones a los Estados miembros, a los agentes de la industria, y a la propia Comisión.

a) *El Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información, 1996 (COM/1996/483 final)*

Los potenciales riesgos para los niños derivados de un uso indebido de los medios son conocidos desde hace décadas, mas es a mediados de los años 90 cuando dicha realidad cobra un carácter evidente y más preocupante. Como hemos tenido ocasión de señalar, desde las instituciones comunitarias se venía prestando especial atención a la protección de los menores desde las regulaciones más tempranas del entorno mediático. Sin embargo, es en 1996, con el *Libro Ver-*

⁴¹ CAMPOS FREIRE, F. (2007). «La nueva directiva europea...», oc, p. 7.

⁴² Informe *La protección de los menores en el mundo digital* (COM/2011/556 final), punto 2.8.

de, cuando dicha protección cobra un carácter prioritario y se materializa en un documento específico por primera vez⁴³.

Frente a la distribución de contenidos que atentan contra la dignidad humana y la protección de los menores, el *Libro Verde* propugna un debate orientado a crear un marco comunitario coherente que proteja dichos bienes. La identificación y creación de medios eficaces que protejan la dignidad humana y a los menores se señala en el Libro como un objetivo urgente, frente al riesgo de que en torno a los nuevos servicios audiovisuales se cree un clima de desconfianza que merme todo su potencial económico, social y cultural. Es destacable como la Comisión entiende unidos dichos ámbitos —económico, social y cultural—, identificando a veces de forma abusiva la defensa de la identidad cultural europea con el desarrollo de un proyecto industrial de largo alcance, cuando dichos extremos no han de estar necesariamente unidos por una relación de causalidad directa⁴⁴. También resulta reseñable que la Comisión incluye ya en este documento un llamamiento a la industria y a los usuarios de los medios para que colaboren con su actuación en la creación de un espacio audiovisual seguro. Si en el año 1996 dicho llamamiento resultaba interesante y acertado, una década después se ha demostrado absolutamente preciso e imprescindible.

La aparición del *Libro Verde* sobre la protección de los menores y la dignidad humana supuso un paso importante en el camino de su protección efectiva en los medios audiovisuales. Aunque la Directiva Televisión Sin Fronteras recogía diversas previsiones al respecto, la aprobación de un documento específico sobre dichas materias contribuyó a una importante toma de conciencia sobre el particular. El *Libro Verde* realizó un análisis profundo y valorativo sobre la situación de los menores y la dignidad humana ante los medios de comunicación que una directiva o resolución, por su propia naturaleza, no estaban en condiciones de hacer. Asimismo, junto con ese análisis, propició la elaboración de las posteriores resoluciones del Consejo, y supuso un punto de partida para numerosos programas efectivos de protección, que se mantienen, en diversas formas, en la actualidad.

⁴³ Cuando la UE se plantea la necesidad de regular un ámbito concreto, en ocasiones publica un documento previo con las líneas maestras que ha de seguir la futura regulación. Estos documentos son llamados Libros Verdes (en ocasiones, Libros Blancos), vehiculan el debate previo sobre dichas materias, y facilitan la posterior tarea de regulación sobre el particular. No tienen valor jurídico ninguno.

⁴⁴ GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1999). *Políticas de televisión: la configuración del mercado audiovisual*, oc, p. 45.

b) *Protección de los menores y de la dignidad humana: Recomendación de 1998*⁴⁵

Si el *Libro Verde* de 1996 es el primer documento comunitario específico que trata de la situación de los menores frente al contenido de los servicios audiovisuales y de información, la Recomendación 98/560/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, es el primer instrumento con valor jurídico en este sentido. También es el primer instrumento jurídico relativo al contenido de los servicios audiovisuales y de información en línea que se difunden por Internet.

Dos años después de la publicación del *Libro Verde*, las reflexiones en él contenidas siguen teniendo actualidad: el desarrollo de la industria de los servicios audiovisuales y de información exige de modo perentorio una protección eficaz de los menores y de la dignidad humana, y la necesidad de generar un clima confianza en dicho sector sigue teniendo vigencia. Por ello, la UE publica esta Recomendación, que insta a los Estados a la creación de marcos nacionales de autorregulación para reforzar la protección de los menores y de la dignidad humana en los sectores de la radiodifusión y de Internet.

La Recomendación se centra en las acciones a desarrollar para proteger la dignidad humana y los intereses de los menores, y distingue tres niveles de acción: la acción de los Estados, la de las partes e industrias implicadas, y la de la propia Comisión Europea. Resulta interesante el énfasis que pone la Recomendación en distinguir entre contenidos nocivos y contenidos ilegales. Mientras que los primeros quedan amparados por la libertad de expresión, y el objetivo en relación con ellos es la restricción de su acceso para los menores, los segundos son no están amparados por ninguna libertad comunicativa, debiendo ser localizados y suprimidos, al tiempo que se castiga a los responsables de los mismos⁴⁶.

La Recomendación apunta como objetivo tendencia de la actuación de los Estados la creación de un clima de confianza «que permita fomentar el desarrollo

⁴⁵ Recomendación 98/560/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana.

⁴⁶ Resulta muy interesante el análisis de la evolución legislativa y jurisprudencial norteamericana en relación con los contenidos nocivos en Internet, durante los años 90. Al tiempo que la Administración CLINTON procuró prohibir su difusión a través de diferentes normas, el Tribunal Supremo defendió la legitimidad de su difusión en la Red, en virtud de la libertad de expresión consagrada en la Primera Enmienda de la Constitución americana. Para un estudio más detallado de la cuestión, véase: MARTÍNEZ OTERO, JUAN MARÍA (2011). «La protección de los menores en los medios audiovisuales en Estados Unidos». *Derecho Comparado de la Información*, núm. 17, pp. 121-163.

del sector de los servicios audiovisuales y de información». Por otro lado, la Recomendación contiene una serie de sugerencias a los prestadores de servicios audiovisuales y en línea. Esta inclusión resulta muy interesante, ya que constituye una primera apertura del sistema a la colaboración de otras personas jurídicas distintas de los Estados. El llamamiento a estos actores implicados, de naturaleza privada, supone un importante avance en la línea de la corregulación, rompiendo ese esquema rígido vertical, *top—down* —UE → Estados → Poderes Públicos → Normativa → Industria y Usuarios—, y dando cabida en los procesos de toma de decisiones a los actores implicados, a través de formas de regulación más horizontales. Con el paso del tiempo y hasta la fecha, hemos comprobado como ese papel de la autorregulación y la corregulación ha ido ganando protagonismo de modo continuo. Por último, la Recomendación encomienda a la Comisión Europea tareas de coordinación entre los agentes implicados, orientadas a facilitar la conexión entre ellos, así como el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Junto con estas tareas, se le encomienda la elaboración de una metodología de evaluación de las distintas medidas adoptadas en desarrollo de lo previsto en la propia Recomendación. La Comisión, en cumplimiento de sus funciones, presentó al Parlamento Europeo y al Consejo, en 2001 y 2003, sendos informes de evaluación sobre la aplicación de dicha Recomendación⁴⁷.

c) *Protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información: Recomendación de 2006*⁴⁸

La Recomendación de 2006 viene a actualizar la Recomendación de 1998, prestando atención a nuevos desafíos que el avance de las tecnologías de la información plantea. Su principal objetivo, recogido en su síntesis inicial, es garantizar tres aspectos respecto al contenido de los servicios audiovisuales: que sea lícito; que respete el principio de la dignidad humana; y que no perjudique al desarrollo de los menores.

⁴⁷ Se trata del Primer y Segundo Informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, sobre la protección de los menores y la dignidad humana (COM/2001/776 final y COM/2003/106 final). El segundo informe anticipaba el propósito de la Comisión de actualizar la Recomendación, extendiéndola a cuestiones relacionadas con la alfabetización digital, el derecho de réplica, y la lucha contra la discriminación por razones de raza, sexo o nacionalidad.

⁴⁸ Recomendación 2006/952/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea.

Del mismo modo que la Recomendación de 1998, dirige sus recomendaciones a tres destinatarios diferentes: la Comisión, los Estados miembros, y la industria. Como señala la Recomendación, de la actuación conjunta de estos tres agentes depende el «desarrollo de un espacio mediático europeo, que se base tanto en la libertad de expresión como en el respeto de los derechos de los usuarios, en particular de los menores»⁴⁹.

La Recomendación invita a los Estados a promover entre los menores un uso responsable de los servicios audiovisuales y de información en línea. En este sentido, se subraya la importancia de la sensibilización de padres, profesores y formadores ante el potencial de los nuevos servicios audiovisuales. También se insta a los Estados a luchar contra las actividades ilícitas. La Recomendación propone en este sentido dos medidas concretas: la concesión de una etiqueta de calidad a los proveedores de servicios para que cualquier usuario pueda comprobar fácilmente si un proveedor determinado se acoge o no a un código de buena conducta; y la adopción de medios adecuados para que se denuncien las actividades ilícitas o sospechosas en Internet.

Por lo que se refiere a los agentes del sector, la Recomendación propone a la industria tres ámbitos en los que promover la defensa de los menores y de la dignidad humana: medidas positivas en favor de los menores, medidas técnicas, y lucha contra las discriminaciones. Dentro del primer ámbito, se apunta expresamente a la cooperación en materia de clasificación de contenidos, citando como ejemplo el posible establecimiento de un sistema común de símbolos descriptivos o de mensajes de aviso que ayuden a los usuarios a evaluar el contenido de los servicios. En cuanto a las medidas técnicas, se hace expresa referencia a los filtros y al etiquetado de los diversos contenidos. Para la Comisión europea, la autorregulación y la corregulación siguen siendo imprescindibles en el esfuerzo por proteger a los menores en el ámbito audiovisual, lo que se manifiesta en su reiterado esfuerzo por implicar en dicha regulación a los actores del sector.

La acción más destacada en este ámbito llevada a cabo por la Comisión, es el lanzamiento del Plan de Acción para una Utilización Más Segura de Internet. Junto con este Programa, la Comisión anuncia en la Recomendación algunas otras iniciativas que tiene previsto adoptar para fomentar la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información en línea, entre los que destaca el apoyo a la constitución de redes de organismos de autorregulación y el intercambio de experiencias entre sí para evaluar la eficacia de los códigos de conducta y de los enfoques basados en la autorregulación. En

⁴⁹ Recomendación 2006/952/CE, *Síntesis*.

septiembre de 2011 la Comisión ha presentado un nuevo Informe en el que repasa el modo en que las Recomendaciones de 1998 y 2006 están siendo puestas en práctica en cada uno de los Estados miembros⁵⁰.

7. POLÍTICAS COMUNITARIAS ENCAMINADAS A PROTEGER A LOS MENORES EN EL ENTORNO AUDIOVISUAL

Junto con la aprobación de las Directivas reseñadas y los diversos documentos sobre la protección de los menores en los medios audiovisuales, la UE ha desarrollado diferentes iniciativas encaminadas a construir un entorno audiovisual más seguro para niños y adolescentes. A continuación se compendian las actuaciones y políticas más destacadas, con el fin de completar el panorama normativo descrito, y ofrecer una visión más cabal de la actuación de la UE respecto de la protección de los menores en los medios audiovisuales.

a) *Los derechos del niño*

Los derechos de la infancia han sido objeto de diversos actos comunitarios, en orden a su reconocimiento y a su impulso en el ámbito de la Unión. Como documentos especialmente relevantes a los efectos del presente estudio, se encuentra la Comunicación de la Comisión *Hacia una estrategia de la UE sobre los derechos de la infancia* (COM/2006/0367 final), y las Directrices de la UE para la promoción y protección de los derechos del niño (Conclusiones del Consejo 16457/07, 12 de diciembre de 2007). En este contexto ha sido creado el Foro Europeo sobre Derechos del Niño, grupo permanente de promoción de los derechos de los niños que se reúne al menos dos veces al año. La tarea del foro radica en aconsejar y asistir a la Comisión y a otras instituciones europeas en lo que se refiere al reconocimiento y promoción de los derechos del niño, así como servir de nexo de conexión para facilitar el intercambio de información y buenas prácticas en la materia.

b) *Alfabetización digital*

La alfabetización digital es el proceso de adquisición de los conocimientos necesarios para conocer y utilizar adecuadamente las nuevas tecnologías de la información. Esta educación en el uso de los medios es especialmente urgente en el

⁵⁰ Informe *La protección de los menores en el mundo digital* (COM/2011/556 final).

contexto de la protección de los menores en el ámbito audiovisual, como señalaba el Segundo informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación de 1998: «las nuevas tecnologías y la innovación en los medios de comunicación dan lugar a una evolución del panorama mediático que hace necesario que tanto los niños como sus padres aprendan a utilizar los medios de una forma más eficaz. Saber dónde se puede encontrar la información y cómo interpretarla es, hoy en día, una competencia esencial»⁵¹. Con el fin de contribuir a esta alfabetización digital, la Comisión Europea está llevando a cabo diversas iniciativas de interés: la aprobación de una comunicación específica (*Un planteamiento europeo de la alfabetización mediática en el entorno digital*, COM/2007/883 final); la publicación de la Recomendación de la Comisión de 20 de agosto de 2009 sobre la alfabetización mediática en el entorno digital para una industria audiovisual y de contenidos más competitiva y una sociedad del conocimiento incluyente (2009/625/CE); o el lanzamiento de un Grupo de Expertos en Alfabetización Digital, que realizará consultas públicas e informes; o la celebración de diversos seminarios y congresos (*workshops*) sobre el particular.

c) *Internet más seguro*

El campo de Internet es ciertamente vasto, y desborda el objeto del presente trabajo. En cualquier caso, no queremos dejar de mencionar los programas *Safer Internet*, que ha puesto en marcha la UE en los últimos años, teniendo en cuenta que numerosos servicios de comunicación audiovisual no lineales se prestan a través de la Red. Desde el lanzamiento, en 1999, del Plan de Acción para una Utilización Más Segura de Internet (*Safer Internet*), se han sucedido diversos programas y estrategias a nivel comunitario para hacer de Internet un entorno más seguro, con particular atención hacia los usuarios menores de edad. Cada uno de los sucesivos programas, de tres o cuatro años de duración y con amplios presupuestos, ha desarrollado o subvencionado iniciativas y actividades tanto a nivel nacional como comunitario. Actualmente, está vigente el Plan para 2009—2013, adoptado por la Decisión N° 1351/2008/CE del Parlamento europeo y del Consejo, con una dotación de 55 millones de euros. A grandes rasgos, los principales objetivos de dichos programas son tres: promover un uso seguro de Internet y de otras tecnologías de la comunicación, con especial atención a los ni-

⁵¹ Segundo informe de evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana (COM/2003/106 final), punto 3.3.

ños y los jóvenes; reforzar la alfabetización digital, particularmente de los niños y sus padres, profesores y educadores; y, finalmente, luchar contra el contenido ilegal y las conductas perjudiciales en Internet y otros contenidos en línea.

8. CONCLUSIONES

Desde principios de los años 80 la UE ha contribuido notablemente a la construcción de un entorno audiovisual más seguro para niños y adolescentes. Esta contribución se ha desarrollado a través de todos los mecanismos a su alcance, tanto normativos (directivas), como de recomendación (Recomendaciones de 1998 y 2006), de orientación (*Libro Verde* de 1996) y de acción (por ejemplo, el lanzamiento del Grupo de Expertos en Alfabetización Digital). Fruto de este esfuerzo y de este compromiso, la UE ha constituido un verdadero motor de las diferentes normativas audiovisuales nacionales, que siguiendo los pasos comunitarios han incluido en su legislación previsiones orientadas a salvaguardar los intereses de los menores.

Dentro de la general valoración positiva de la acción de la UE, cabe subrayar particularmente la temprana intuición acerca de la trascendencia de la autorregulación en la construcción de un espacio audiovisual seguro. Efectivamente, la UE pronto detectó la insuficiencia de una regulación del audiovisual exclusivamente externa —*top down* la hemos denominado aquí—, y apeló a la responsabilidad de la industria y de los propios usuarios para complementar los esfuerzos de los poderes públicos en la causa de la protección de los menores. Efectivamente, desde el *Libro Verde* de 1996, la UE ha sabido implicar a la industria audiovisual en sus análisis, sus diagnósticos y, lo que es más importante, sus soluciones a los problemas detectados, creando un clima de entendimiento que ha redundado en una protección más efectiva de los derechos de los menores frente a los abusos de las libertades informativas.

La aprobación en 2010 de la DSCA constituye el último escalón en la evolución de la política audiovisual europea. En su articulado, la protección de los menores ocupa un lugar destacado, como hemos constatado al analizar pormenorizadamente su contenido. Junto con una mayoría de elementos que merecen un juicio positivo, se echa de menos que el Legislador europeo baje al detalle y concrete en mayor medida qué ha de entenderse por «contenido perjudicial» para los menores, concepto clave en la regulación protectora de menores en los servicios lineales. Este tipo de concreciones, aunque sean meramente ejemplificativas, resultan importantes para fijar unos estándares mínimos irrenunciables, y no son ajenas a la propia Directiva, que las incluye en la regulación de la publicidad.

Hoy en día la UE sigue encabezando la causa de la protección de la juventud y la infancia en el mundo audiovisual, tanto a través de instrumentos normativos como mediante la puesta en práctica de políticas concretas de actuación. Es de esperar que en los próximos años mantenga este liderazgo, capaz de aunar esfuerzos de usuarios, agentes de la industria y Estados miembros, contribuyendo así a la construcción de un espacio público audiovisual plural, seguro y respetuoso con los derechos de todos, particularmente con los derechos del público más joven, de los niños.

9. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO GUADALUPE, G. (2009). «Control por el país de origen, neutralidad tecnológica, flexibilidad y autorregulación: las claves de la nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales Sin Fronteras». *Enlaces: revista del CES Felipe II*, núm. 10, pp. 1-11.
- ARIÑO, M. (2008). «La regulación audiovisual en la era de la convergencia digital». *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, núm. 7, pp. 5-11.
- AZURMENDI, A. (2001). *Derecho de la Información: guía jurídica para profesionales de la comunicación*, Pamplona, Eunsa.
- CAMPOS FREIRE, F. (2007). «La nueva directiva europea sobre los medios audiovisuales remueve el mapa de la televisión». *Icono 14*, núm. 9, pp. 1-33.
- CORREDOIRA Y ALFONSO, L. (2009). «La regulación en televisión durante 2009». *La Televisión España. Informe 2009*, Madrid, UTECA, pp. 131-196.
- CRUSAFON BAQUÉS, C. (1998). «El nuevo enfoque de la política audiovisual de la Unión Europea (1994-1998): la primacía de la dimensión económico-industrial». *Ámbitos: Revista internacional de comunicación*, núm. 1, pp. 73-87.
- DE LA CUESTA RUTE, J. M. (2002). *Curso de Derecho de la Publicidad*, Pamplona, Eunsa.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C. (2003). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid, Dilex.
- FUENTE COBO, C. (2010). «Principios y políticas de regulación para la protección de la infancia frente a contenidos nocivos o no deseados». *Infancia y Televisión: políticas de protección de los menores ante los contenidos audiovisuales*, Madrid, Fragua, pp. 24-81.
- GAY FUENTES, C. (1994). *La televisión ante el Derecho Internacional y Comunitario*, Madrid, Marcial Pons.
- GIORDANO, E. y ZELLER, C. (1999). *Políticas de televisión: la configuración del mercado audiovisual*, Barcelona, Icaria.

- GODOY, A. (1995). *El derecho de la Televisión Sin Fronteras*, Alicante, Aguaclara - Instituto de cultura Juan Gil-Albert.
- JIMÉNEZ FRANCO, E. (2001). «La tutela de los derechos del niño como sujeto pasivo ante la publicidad ilícita (situación actual tras la ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil)». *Estudios sobre Consumo*, núm. 58, pp. 99-117.
- KARACA, K. (2003). *Guarding the watchdog: the Council of Europe and the media*, Estrasburgo, Consejo de Europa.
- LEMISH, D. (2007). *Children and television. A global perspective*. Oxford, Blackwell.
- LIVINGSTONE, S. y MILLWOOD, A. (2006). «Harmful to Children? Drawing Conclusions from Empirical Research on Media Effects». *Regulation, Awareness, Empowerment. Young people and harmful media content in the digital age*, Goteborg, Nordicom - Universidad de Goteborg, pp. 21-48.
- MARTÍN DÍEZ, M. A. (2004). «El espacio comunicativo en Europa». *Doxa Comunicación*, núm. 2, pp. 121-136.
- MARTÍNEZ OTERO, JUAN MARÍA (2011). «La protección de los menores en los medios audiovisuales en Estados Unidos». *Derecho Comparado de la Información*, núm. 17, pp. 121-163.
- MCLUHAN, M. (1993). *La Galaxia Gutemberg. Génesis del Homo typographicus* (traducción de J. NOVELLA), Barcelona, Galaxia Gutemberg - Círculo de Lectores.
- MUÑOZ SALDAÑA, M. y MORA-FIGUEROA, B. (2007). «La correulación: nuevos compromisos y nuevos métodos para la protección del menor en los contenidos televisivos». *La ética y el derecho de la información en los tiempos del postperiodismo*, Valencia, Fundación COSO, pp. 421-437.
- NÚÑEZ ENCABO, M. (2000). «La protección de los derechos fundamentales de los menores en los medios audiovisuales: el marco europeo». *Anuario de derechos humanos*, núm. 1, pp. 229-258.
- PÉREZ ALONSO-GETA, P. M. (2005). «La socialización de la infancia en la sociedad de la información». *Revista galega do ensino*, núm. 47, p. 1345-1365.
- PÉREZ CHULIÁ, B. (2002). *El régimen jurídico del sector audiovisual y de las telecomunicaciones. Un desafío para Europa*, Granada, Comares.
- RIVIÈRE, M. (2003). *El malentendido. Cómo nos educan los medios de comunicación*, Barcelona, Icaria.

Title:

CHILDREN PROTECTION IN THE UE AUDIOVISUAL POLICY:
A HIGH PRIORITY

Summary:

1. INTRODUCTION. 2. PROTECTION OF CHILDREN IN THE AUDIOVISUAL AT THE INTERNATIONAL LEVEL. 3. THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE UNION. 4. BEFORE TELEVISION WITHOUT FRONTIERS DIRECTIVE. THE BIRTH OF A CONCERN. 5. BOARD OF AUDIOVISUAL COMMUNICATION SERVICES. 6. SPECIFIC COMMUNITY OTHER DOCUMENTS ON THE PROTECTION OF CHILDREN IN THE MEDIA. 7. COMMUNITY POLICIES AIMED AT PROTECTING MINORS IN THE AUDIOVISUAL ENVIRONMENT. 8. CONCLUSIONS. 9. BIBLIOGRAPHY.

Resumen:

En el nuevo paisaje mediático y digital, los menores de edad se enfrentan a numerosos peligros relacionados con el ejercicio de las libertades informativas, derivados de su acceso o participación en contenidos ilícitos o nocivos en el entorno audiovisual. Estos contenidos perjudiciales para los más pequeños pueden conculcar varios de sus derechos: al correcto desarrollo de su personalidad, al honor, a la intimidad, a la propia imagen, a la protección de sus datos personales, a su indemnidad sexual, etc. Por ello, a muy diferentes niveles, la protección de los menores frente a los abusos de las libertades informativas ha sido reconocida como un límite al ejercicio de las mismas, al tiempo que desde instancias nacionales y supranacionales se han ensayado medidas tendentes a proteger a los menores en el ámbito de los medios de comunicación. La política audiovisual europea ha prestado desde sus orígenes una especial atención a esta cuestión, de modo particular en la Directiva Televisión Sin Fronteras, renombrada tras su última reforma como la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. El artículo describe los diferentes instrumentos desarrollados por la UE para proteger a los más pequeños en el ámbito de los medios, realizando un recorrido descendente desde los instrumentos jurídicamente vinculantes (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y directivas), pasando por documentos de trabajo y recomendaciones (libros verdes, recomendaciones) y concluyendo con la descripción de políticas comunitarias concretas. El autor subraya el liderazgo que la UE ha desempeñado en la causa de la construcción de un espacio público au-

audiovisual respetuoso con los derechos de todos, también de los niños y adolescentes.

Abstract:

In the new digital media landscape, children face many dangers associated with the exercise of freedom of speech and information. This risky situation is derived from their access or participation in illicit or harmful content in the audiovisual environment. Illegal or harmful content can violate some children's rights: to a proper development of personality, to honour, to privacy, to self—image, to data protection, to sexual indemnity, etc. Therefore, on many different legislations child protection against abuses of freedom of speech and information has already been recognized as a limit on these liberties. In addition, both countries and supranational institutions have been approving measures to protect minors in the field of media. Since its very beginning, EU audiovisual policy has paid special attention to this issue, in particular on the Television Without Frontiers Directive, renamed after its recent reform as Directive Audiovisual Media Services. The paper describes the different measures adopted by the EU to protect children in the field of the media, reviewing the legally binding instruments (Charter of Fundamental Rights and Directives), the working papers and recommendations (Green Books, Recommendations) and the specific UE action—plans. The author stresses the leadership role that the UE has played in the cause of building a public audiovisual space respectful towards the rights of everyone, including children and adolescents

Palabras clave:

Unión Europea, regulación audiovisual, protección de los menores, límites a las libertades informativas, medios de comunicación.

Key words:

European Union, audiovisual policy, child protection, limits to the freedom of speech, Media.

