

La apuesta por la corresponsabilidad en la efectiva protección de los menores frente a los contenidos audiovisuales

Dra. Mercedes Muñoz Saldaña
Dr. Borja Mora-Figueroa

Universidad de Navarra y Consejo Audiovisual de Navarra
mms@unav.es

Resumen

La digitalización de la comunicación audiovisual exige un nuevo marco de funcionamiento en el que la legislación tiene una función limitada y la autorregulación se presenta como un sistema, hasta el momento, incapaz de cubrir las carencias o limitaciones normativas. Objetivos básicos como la protección del menor requieren de nuevas fórmulas capaces de afrontar este nuevo escenario. Por eso, la recientemente aprobada Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual apuesta por introducir nuevos mecanismos, como el de la corregulación cuya puesta en marcha en países como Holanda exige analizar detenidamente en qué consiste esta nueva técnica legislativa.

Palabras clave

Corregulación, protección de menores, servicios audiovisuales, digitalización.

Abstract

The digitalization of the audiovisual communication demands a new frame of functioning in which the legislation has a limited function and the self-regulation appears as a system, up to the moment, unable to cover the lacks or normative limitations. Basic aims like the protection of minors need new models capable of confronting this new scene.

Therefore, the recently adopted Audiovisual Media Services Directive bets for introducing new measures as co-regulation whose implementation in countries as The Netherlands demand to analyze what this legislative method consists.

Key words

Co regulation, protection of minors, audiovisual media services, digitalization.

La digitalización ha introducido un nuevo escenario que exige repensar el marco que ordena el mercado audiovisual, redefinir las obligaciones centrales que afectan a sus protagonistas e innovar en la manera de articular dichas obligaciones, de tal forma que resulte posible cumplir objetivos históricos atribuidos a los medios y que lleguen a este momento crucial con una legitimidad social excesivamente mermada. Las antiguas recetas ya no sirven y la nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales pone de manifiesto la inminente necesidad de hacer un esfuerzo en lo referente a la construcción de unas reglas del juego adaptadas a las nuevas circunstancias.

La cuestión, por tanto, continúa siendo qué debe ser garantizado en el nuevo escenario digital y cómo conseguirlo; es decir, una vez más el debate gira alrededor de las obligaciones de servicio público atribuibles a los medios audiovisuales, especialmente a la televisión. Un debate que, por otra parte, es consustancial a la historia de este medio. No es el objetivo de las próximas páginas afrontar dicho asunto, ya que precisamente las siguientes reflexiones y propuestas se articulan en torno al que quizá sea el único punto de acuerdo entre profesionales, legisladores, medios y consumidores en la concreción de dichas obligaciones: la necesidad de adoptar medidas destinadas a proteger a los menores de determinados contenidos potencialmente perjudiciales para este segmento de la población.

Es cierto que la concreción de esta máxima general no está exenta de polémica, pero, al menos, se parte una misión específica y aceptada por las empresas. No obstante, basta con echar un vistazo a las programaciones televisivas para asegurar que, salvo contadas excepciones, la realidad se aleja en exceso del ideal en esta misión.

Como en el resto de obligaciones, en lo referente a la protección del menor el escenario digital y las necesidades presentes exigen nuevas fórmulas capaces de afrontar nuevos retos que comprometan a los medios y que con sus logros contribuyan a recuperar la legitimidad de este medio en la sociedad. Como se ha advertido, la legislación parece un instrumento necesario, imprescindible, pero limitado por su propia naturaleza, incapaz de afrontar por sí sola determinadas exigencias y demandas sociales en lo que a los menores se refiere. La autorregulación no ha cubierto las expectativas y, quizá demasiado manoseada, no parece ser el instrumento adecuado en el momento actual. Sin embargo, no todo está inventado en este terreno o basta con mirar el ejemplo de otros países para encontrar fórmulas alternativas que merecen ser probadas y a las que la reciente legislación audiovisual comunitaria les da una oportunidad: es el caso de la corregulación.

La nueva directiva europea de servicios de comunicación audiovisual: nuevas soluciones para antiguos problemas

Con la publicación el 18 de diciembre de 2007 de la ‘Directiva de servicios de comunicación audiovisual’, la Comisión Europea ha abierto la puerta a nuevas soluciones para antiguos problemas y ha insistido en que, ante los interrogantes a los que se enfrenta la televisión y otros medios audiovisuales, cabe estudiar otras alternativas frente a la habitual adopción de medidas legislativas. Desde el nacimiento de la televisión en Europa, especialmente desde la apertura de este mercado a la iniciativa privada, la legislación se ha percibido como un instrumento imprescindible e insustituible, pero insuficiente, para la solución de problemas casi crónicos que afectan a este medio de comunicación. Entre dichos problemas destaca uno, si cabe el más importante: la protección del menor frente a contenidos perjudiciales para este colectivo. Como acertadamente recoge esta norma, la disponibilidad de contenidos nocivos en los servicios de comunicación audiovisual, motivo de preocupación para legisladores, medios, padres y formadores, trae consigo nuevos desafíos que exigen la adopción de nuevas normas capaces de proteger el desarrollo físico, mental y moral del menor en todos los servicios de comunicación audiovisual, incluida la comunicación comer-

cial. No obstante, dichas medidas se deben equilibrar cuidadosamente con el derecho fundamental a la libertad de expresión consagrado en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

De hecho, aunque sin la intención de generar obligaciones formales a los Estados miembros, esta Directiva propone expresamente el fomento de nuevas medidas capaces de afrontar lagunas que contribuyen a deteriorar cada vez más la legitimidad de este medio de comunicación en la sociedad. No obstante, cabría preguntarse cuáles son dichas medidas, ya que no parece fácil encontrar una alternativa a la adopción de instrumentos legislativos capaces de disuadir a los medios y de anteponer el interés general a los objetivos específicos de las cadenas en términos de rentabilidad y audiencia a corto plazo. La respuesta a esta cuestión, aunque explícita en la nueva Directiva, se ha venido desarrollando especialmente durante la última década.

Hace casi veinte años, la primera versión de la Directiva de Televisión sin Fronteras, en sus artículos 22, 22 bis y 22 ter., ya incluía un capítulo destinado a la 'protección de los menores y orden público' cuyo contenido, tras sucesivas actualizaciones, se puede resumir en: proteger el desarrollo físico, mental y moral de los menores ante determinadas emisiones, en especial, ante las escenas de pornografía y violencia; evitar el acceso de los menores a este tipo de contenidos mediante restricciones horarias y sistemas de identificación visual; velar para que la programación no incluya contenidos que inciten al odio por cuestión de raza, sexo, nacionalidad, o religión; adoptar y apoyar medidas (como los mecanismos de filtración, clasificación, etc.) encaminadas a facilitar el control de los padres o tutores en la programación a la que acceden los menores.

Estas medidas han resultado positivas para la adopción de una normativa básica común para el conjunto de los Estados miembros; sin embargo, en primer lugar, este marco reglamentario está inspirado en un modelo de radiodifusión generalista analógica en abierto y su aplicación debe adaptarse al nuevo contexto tecnológico que trae consigo el proceso de digitalización. Por otro lado, esta normativa comunitaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, únicamente fija unos principios mínimos capaces de armonizar las divergencias de las legislaciones de los Estados miembros con la finalidad de compatibilizar la persecución de unos objetivos de interés público comunes a todos ellos con la

consecución del mercado único en el espacio audiovisual comunitario, evitando al máximo las restricciones discriminatorias destinadas a proteger a las cadenas nacionales en perjuicio de las emisiones transfronterizas. Más en concreto, el Consejo Europeo señalaba en 1998 que los principios y normas en materia de protección de menores reflejan la diversidad de culturas y sensibilidades nacionales y locales y que, por ello, en este contexto, debe prestarse especial atención a la aplicación del principio de subsidiariedad¹.

Partiendo de estos objetivos mínimos, las autoridades estatales y autonómicas son las principales responsables de garantizar la protección del menor en sus respectivos mercados televisivos y, de acuerdo con estas competencias, las instituciones europeas han reiterado la responsabilidad nacional en la identificación, regulación y control de misiones de interés general, ya que las necesidades sociales, aun partiendo de unos valores y necesidades comunes, varían dependiendo del contexto social, político, económico y cultural de las sociedades de cada uno de los Estados miembros. Así, por ejemplo, antes de adoptar la Directiva, en 1989, algunos Estados miembros como Luxemburgo o Dinamarca carecían de leyes televisivas que protegieran a los menores, mientras que otros países como el Reino Unido contaban con una extensa regulación sobre esta materia. Es decir, resultaría erróneo y poco acorde con el planteamiento implícito en la política audiovisual comunitaria que los legisladores nacionales cifraran sus objetivos en asegurar el cumplimiento de lo establecido en la Directiva de Televisión sin Fronteras, pues dicha norma constituye únicamente una plataforma sobre la que construir los objetivos específicos de cada Estado miembro. Sin embargo, muchos Estados miembros, entre ellos España, se han conformado durante décadas con intentar hacer realidad los objetivos impuestos por la Directiva, sin conseguirlo del todo y dejando a un lado el carácter básico de esta norma europea.

No obstante, más allá de los mínimos señalados, las instituciones comunitarias han continuado mostrando desde mediados de los años noventa su preocupación por la protección de los menores y la televisión en múltiples documentos no vinculantes, pero que sirven de guía al analizar y ofrecer una perspectiva global de las políticas adoptadas en los diferentes Estados miembros, con los puntos fuertes y débiles de cada una de ellas, ayudando así a evitar errores legislativos cometidos

en otros países, importando las fórmulas exitosas y proporcionando unas pautas de actuación seguras a las autoridades nacionales.

Desde la publicación, en 1996, del Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información hasta la Recomendación, en 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea, se han sucedido numerosas reflexiones que explican la postura adoptada en la nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales.

La publicación del Libro Verde de 1996 constituyó un hito en las aportaciones comunitarias a esta materia ya que este documento, identificando la protección del menor como uno de los asuntos primordiales de interés público a tener en cuenta en el desarrollo de los servicios audiovisuales, recogió las cuestiones centrales que aún dominan el debate actual: la necesidad de facilitar el control parental, el carácter imprescindible de la colaboración entre los Estados Miembros en la lucha contra los contenidos ilegales, la conveniencia de apostar por regulaciones flexibles capaces de adaptarse a las innovaciones tecnológicas, la obligación de reforzar la cooperación entre las administraciones nacionales y la Comisión y entre las industrias implicadas, o la posibilidad de adoptar medidas de sensibilización e información de los usuarios.

En esta línea, sin menospreciar de manera expresa el papel de la autorregulación, la nueva Directiva de Servicios de Medios Audiovisuales advierte que *“las medidas para alcanzar los objetivos de interés general en el sector de servicios de nuevos medios audiovisuales resultarían más eficaces si se adoptan con el apoyo activo de los propios prestadores de servicios”*².

Las tres alternativas para la ordenación normativa en la protección del menor: regulación, autorregulación y corregulación

En todos los ámbitos geográficos (regional, nacional o comunitario) existen tres alternativas, no excluyentes, para la ordenación normativa: la regulación, la autorregulación y la corregulación.

Históricamente, la legislación ha sido el instrumento principal destinado a ordenar el funcionamiento de todo lo relativo a la televisión y a los contenidos difundidos a través de ella. Desde el nacimiento de este medio masivo se suceden numerosas leyes que, promulgadas a golpe de innovación tecnológica y de situaciones legales, han intentado armonizar el mercado televisivo. Sin embargo, en lo referente a los contenidos, quizá por la imposibilidad de hacerlo de otro modo, han resultado excesivamente generales y abiertas dejando a los profesionales un amplio margen de interpretación que no siempre ha resultado en los objetivos perseguidos por la norma. A esta realidad se suma el hecho de que en la mayoría de los países europeos occidentales el marco normativo parte de unos mínimos derivados de la legislación comunitaria que, con el límite que impone el tener que armonizar intereses europeos y nacionales, adolece en muchos casos de las mismas carencias que las normas internas.

En el caso concreto de España y en lo que a la protección del menor en el ámbito televisivo se refiere, el amparo constitucional se halla en el punto 4 del artículo 20 de la Carta Magna, el cual señala que la libertad de expresión y el derecho a la información *“tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que los desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”*. Más genéricamente, el artículo 39.4 indica que *“los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”*. El desarrollo legislativo en los medios de comunicación audiovisuales se inició con la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión. En su artículo 4 señalaba que *“La actividad de los medios de comunicación social del Estado se inspirará en los siguientes principios (...). La protección de la juventud y de la infancia”*.

Sin embargo, la escasa concreción y las nulas obligaciones y prohibiciones expresas, un problema generalizado en la mayoría de países de la Unión Europea, se intentó subsanar por parte de las instituciones comunitarias con la aprobación de la Directiva de Televisión sin Fronteras, en 1989. La obligación de transponer la directiva europea a España se realizó en 1994 mediante la “Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE,

sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva”.

De esta forma y por vez primera, la normativa española dedicaba un capítulo específico a la protección del menor. En concreto, el capítulo IV establecía normas concretas para proteger a los menores frente a contenidos de programación y publicitarios que pudieran suponer riesgos para el desarrollo físico, mental y moral de los menores. Básicamente, la Ley 25/1994 (modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio), incluía un horario de protección que abarcaba desde las 6 hasta las 22 horas y obligaba a señalar los programas mediante símbolos visuales que de manera orientativa informarían a los espectadores de su mayor o menor idoneidad para los menores de edad.

Con la extensión del mercado, la liberalización y el creciente peso de los operadores privados, se fueron paulatinamente incorporando normas complementarias de autorregulación, por las que los operadores se comprometían voluntariamente a implantar mecanismos que reforzaran la protección de los menores de edad. Así, ya en 1993 las cadenas de televisión que operaban en España firmaron el ‘Convenio sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud’, formulado por el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, y las cadenas de televisión. El texto resultó papel mojado por su brevedad, la escasez de medios prácticos para su aplicación y la inexistencia de instancias que vigilaran su cumplimiento.

Nuevamente fueron las instituciones europeas las que impulsaron la implantación de más y mejores medidas. Entre otras, el Informe del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión ‘Estudio sobre el control ejercido por los padres sobre los programas de televisión’, de 19 de septiembre de 2000, expresaba la urgencia de que todos los operadores europeos establecieran prácticas de autorregulación en materia de protección de menores.

En un segundo intento de implantar medidas de autorregulación, las cadenas españolas de televisión, acusadas de no tener en cuenta a los menores en sus programaciones televisivas y de incumplir sistemáticamente lo firmado años atrás, rubricaron en 2004 el ‘Código de autorre-

gulación sobre contenidos televisivos e infancia'. La aplicación de este código, cuatro años después, no resulta especialmente esperanzadora y ya se puede hablar de un nuevo fracaso en la apuesta por la autorregulación. Y es que, al no incurrir en ilegalidad, obviamente, la presión de las cadenas para cumplir los objetivos fijados en los códigos de autorregulación es menor. De hecho, las cadenas españolas obviaban una indicación del Parlamento Europeo, crucial para la correcta aplicación de los códigos de autorregulación: la implantación de mecanismos de control social y cláusulas severas de sanción en caso de incumplimiento.

Ante la ineficacia de la pura normativa, especialmente en el nuevo escenario multi-pantallas, y la insuficiencia de la autorregulación para concretar y completar la brevedad y flexibilidad presente en los textos legales, una nueva técnica legislativa emerge nuevamente desde las instituciones de la Unión Europea: la corregulación.

Esta técnica comparte con la regulación tradicional la implicación directa de las autoridades en la elaboración de normas y en su aplicación y, con la autorregulación, la colaboración activa en el proceso tanto de los operadores como del resto de partes implicadas. En una definición sistemática, cabe entender por corregulación³: *“El conjunto de procesos, mecanismos e instrumentos puestos en marcha por las administraciones públicas competentes y otros agentes del sector, en orden de establecer e implementar un marco de actuación adecuado a la normativa, equidistante entre los intereses de la industria y de los ciudadanos, y que se traduzca en prácticas concretas y efectivas, de tal forma que todos los agentes implicados sean corresponsables de su correcto funcionamiento”*.

Las principales ventajas de importar esta técnica legislativa al procedimiento regulatorio español se pueden sintetizar en tres.

En primer lugar, la corregulación es un conjunto de mecanismos que, por naturaleza, pueden ajustarse convenientemente a la protección de los menores de edad frente a determinados contenidos audiovisuales que pudieran resultar lesivos para el desarrollo físico, mental y moral. En este sentido, la corregulación responde a la exigencia histórica de compaginar la intervención de las autoridades públicas en un sector especialmente sensible por sus implicaciones socio-culturales con la imprescindible eliminación de las interferencias administrativas innecesarias en el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la

información. Por otra parte, la corregulación se adecua a las características propias de la televisión y de medios adyacentes, especialmente a su constante desarrollo tecnológico, siendo, por tanto, imprescindible una técnica legislativa ágil, flexible y adaptable a los nuevos y variados panoramas tecnológicos.

En segundo lugar, la corregulación es una técnica propuesta desde el Derecho comunitario, en especial, en la Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 2003; y en el Estudio de Medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea, de 2006. Teniendo en cuenta la preeminencia de la legislación comunitaria y su implicación en la protección de menores, es especialmente ajustada para su aplicación en un estado miembro de la Unión Europea.

En tercer lugar, la puesta en marcha de sistemas de corregulación en algunos países europeos ha resultado especialmente positiva, como se puede comprobar en el siguiente apartado.

Un modelo de corregulación para la protección de menores: el caso holandés

Entre todos los países que han implantado prácticas de corregulación, Holanda destaca por la perspectiva global y el gran éxito alcanzado en la protección de los menores frente a contenidos potencialmente nocivos en televisión, cine, DVD, videojuegos y servicios para móviles. De hecho, el sistema holandés ha sido considerado un adecuado ejemplo de corregulación en la Conferencia de Expertos organizada por la Comisión Europea y el Gobierno alemán, en Leipzig, los días 10 y 11 de mayo de 2007.

Un aspecto primigenio y fundamental de este sistema es la participación colegiada de todos los agentes implicados: el Gobierno holandés, la autoridad independiente de regulación audiovisual (CvdM por las siglas del *Commissariaat voor de Media*), la industria de la comunicación (a través de la participación directa de empresas o a través de organizaciones sectoriales) y un órgano intermedio creado, financiado y desarrollado por las administraciones públicas, los operadores y el resto de

agentes implicados, el Instituto Holandés para la Clasificación de los Medios Audiovisuales (NICAM por las siglas del *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media*).

El sistema holandés de calificación y señalización de contenidos audiovisuales

El origen del actual sistema parte de una iniciativa del ejecutivo holandés, secundada por importantes sectores de la industria audiovisual, que dio como resultado la creación del NICAM en 1999, piedra angular de todo el sistema. Entre sus funciones destacan: implantar y desarrollar la clasificación del material audiovisual de sus miembros; establecer las normas de clasificación y el horario de emisión en televisión; proveer de información a la audiencia; supervisar el cumplimiento del sistema y tramitar las quejas respecto al mismo; e imponer las oportunas sanciones.

El trabajo principal del NICAM consiste en la implantación, desarrollo y mejora del código *Kijkwijzer* que, por una parte y a través de un sistema de pictogramas, califica los contenidos audiovisuales y, por otra parte, informa a los padres, tutores y educadores de la edad idónea para la que los niños pueden visionar, jugar o consumir los contenidos, estableciendo para ello una gran variedad de canales. Los pictogramas se pueden encontrar al comienzo de los programas de televisión, en las revistas del medio, en salas y en guías y páginas web dedicadas al cine, en DVDs y vídeos, en anuncios y en el servicio de teletexto; además, desde la propia página de *Kijkwijzer* se puede acceder a una base de datos online en la que se puede consultar instantáneamente la calificación de todos los productos señalizados.

El código holandés lleva siete años en funcionamiento (2001-2008) y en este periodo se han calificado más de 20.000 películas y programas de televisión, habiéndose adherido voluntariamente más de 2.200 empresas. Otro dato que demuestra el éxito del sistema es el conocimiento y uso por parte de los responsables de los menores: más del 90% saben de su existencia y lo consideran una herramienta provechosa y cerca del 75% lo utilizan asiduamente.

Kijkwijzer parte de una tipología de edades, al igual que otros sistemas similares, pero su valor añadido reside en la fijación de seis categorías que de manera complementaria informan de la presencia de conte-

nidos potencialmente perjudiciales para los menores: violencia, miedo, sexo, discriminación, lenguaje soez, y presentación de drogas duras y/o abuso de drogas blandas y alcohol.

Por último, otro atributo fundamental del sistema es el procedimiento de calificación de los contenidos audiovisuales, que no son calificados directamente por el NICAM, sino por las propias empresas tras un periodo de formación en los estándares del sistema. Velando por una mayor objetividad, el proceso de calificación se realiza contestando a una serie de preguntas que un programa informático codifica automáticamente en las cuatro categorías de edades del código.

Valoración del sistema

El sistema del NICAM en general y el código *Kijkwijzer en particular* presentan importantes ventajas en cuanto procedimiento de calificación y señalización de los contenidos audiovisuales, que se pueden agrupar en tres categorías.

En cuanto a la naturaleza del sistema, está fundamentado en la co-participación y colaboración activa de la administración y de la industria audiovisual; se retroalimenta y controla a sí mismo por la participación de todos los agentes implicados: el NICAM entrena y vigila a las empresas (que son parte fundamental del mismo) y al mismo tiempo debe responder ante la autoridad audiovisual, que, por su parte, debe informar al ejecutivo holandés; la pertenencia es voluntaria, lo que refuerza la libertad y, por tanto, la responsabilidad de los operadores; y a los operadores les compensa pertenecer al NICAM, porque los que se auto-excluyen tienen unas limitaciones mucho mayores.

En cuanto a su funcionamiento, el sistema es integrador, pues incluye los principales contenidos audiovisuales: programas, películas, videojuegos, en sus múltiples soportes (cine, televisión, videoconsola, ordenador y teléfono móvil); es multifacético, ya que el tradicional sistema de edades se complementa con una tipología de contenidos nocivos. Lo acertado de este sistema se demuestra en que el código PEGI para videojuegos y juegos de ordenador, vigente en la práctica totalidad de Europa, se basa directamente en *Kijkwijzer*⁴; es flexible y está abierto a constantes cambios y actualizaciones (por ejemplo, se encuentra en dis-

cusión, y en fase de propuesta, la inclusión de una quinta categoría de edad, la que haría referencia a programas no recomendados para menores de 9 años); la información es considerada un aspecto crucial y, por eso, prima la actualización y la accesibilidad desde múltiples soportes, incluido un servicio de alertas por correo electrónico; y las sanciones, en caso de incumplimiento, son importantes, incluyendo su expulsión y la supervisión directa por parte de la autoridad audiovisual.

Por último, y en cuanto a la finalidad del sistema, se alcanzan los objetivos buscados: proporcionalidad, apertura, transparencia, claridad y eficacia.

Conclusiones

El margen dispuesto por la Directiva de servicios de comunicación audiovisual deja la futura implementación de medidas de corregulación a la iniciativa de las partes implicadas: industria, medios, legisladores e instituciones o consejos audiovisuales. En todo caso, la co-participación de las administraciones públicas y los demás agentes sectoriales se debe dar en todo el proceso de regulación, a saber, la elaboración de la normativa, adaptación y ejecución. Esta colaboración debe, en todo caso, tener una base o reconocimiento legal que obligue a todas las partes a esmerarse en el perfeccionamiento del sistema.

Entre las medidas concretas de corregulación destacan y han demostrado su eficacia: el desarrollo de prácticas de colaboración y acción concertada entre las administraciones y los operadores para perfeccionar continuamente cuestiones cruciales como la calificación y señalización de programas y contenidos; el fomento de espacios educativos y especialmente recomendados para la infancia y la aplicación de esfuerzos para divulgar entre los padres y tutores medidas eficaces para un correcto consumo televisivo por parte de los menores; la aplicación y vigilancia de códigos éticos o de autorregulación y de recomendaciones para la mejora continua de aspectos concretos del sector; y el trabajo de los organismos independientes de regulación y control audiovisual.

El sistema implantado en Holanda para calificar los contenidos audiovisuales es, en esencia, un modelo exportable a otros países de su

entorno, pues además de sus efectos beneficiosos sobre el sistema, en la práctica su implantación no resultaría complicada al consistir únicamente en armonizar e implementar instrumentos ya presentes en la mayoría de los estados europeos. De hecho, la Unión Europea ha insistido reiteradamente en la necesidad de adoptar sistemas de calificación que engloben los distintos contenidos audiovisuales en un único código. La imparable evolución tecnológica y la consecuente convergencia de sectores e industrias recomiendan y al mismo tiempo permiten sistemas nacionales uniformados.

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

Bibliografía

Legislación y documentos normativos

- Constitución Española (1978).
- Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión.
- Ley 22/1999, de 7 de junio, de Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva.
- Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia (2004).
- Convenio sobre principios para la autorregulación de las cadenas de televisión en relación con determinados contenidos de su programación referidos a la protección de la infancia y la juventud (1993).
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000 [Diario Oficial C 364 de 18.12.2000].

- Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (“Directiva de servicios de comunicación audiovisual”).
- Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, relativa a la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (“Directiva de Televisión sin Fronteras”).
- 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 del derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea [Diario Oficial L 378 de 27.12.2006].
- Recomendación 98/560/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de los marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana [Diario Oficial L 270 de 7.10.1998].
- Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de la información [COM (1996) 483 final].
- Libro Verde sobre los servicios de interés general [COM (2003) 270 final].
- Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea [COM (2001) 428 final].
- Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión [2003/2131 (ACD)].
- Comunicación de la Comisión - Los servicios de interés general en Europa [COM (1996) 443 final - Diario Oficial C 281 de 26.9.1996].
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Estudio sobre el control ejercido por los padres sobre los programas de televisión [COM (1999) 371 final].
- Informe de Evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 sobre la protección de los menores y la dignidad humana [COM (2001) 106 final].
- Segundo Informe de Evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 sobre la protección de los menores y la dignidad humana [COM (2003) 776 final].

Publicaciones

- MUÑOZ SALDAÑA, M. y MORA-FIGUEROA, B. (2007): “La corregulación: nuevos compromisos y nuevos métodos para la protección del menor de los contenidos televisivos. El caso holandés”, en *La ética y el derecho de la información en la era del postperiodismo* (Actas del V Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información), FUNDACIÓN COSO, Valencia, pp. 421-437.

Documentos

- Estudio de Medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea (2006), disponible en [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/].
- VALKENBURG, P. y otros (2001): “Kijkwijzer: The Dutch Rating System for Audiovisual Productions”, disponible en [http://www.kijkwijzer.nl/upload/download_pc/24.pdf].
- PALZER, C. (2003): “Horizontal Rating of Audiovisual Content in Europe. An Alternative to Multi-level Classification?”, IRIS plus, European Audiovisual Observatory, nº 10, disponible en [http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus10_2003.pdf].

Páginas web de interés

- Página web de Kijkwijzer: www.kijkwijzer.nl.
- Página web del Sistema PEGI (Pan European Game Information): www.pegi.info.

Notas

- 1 Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información (Diario Oficial L 270), de 7 de octubre 1998, considerando 18, p. 49.
- 2 Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, p. 31 (Diario Oficial L 332).
- 3 Elaboración y redacción original de los autores, ya publicada en: MUÑOZ SALDAÑA, M. y MORA-FIGUEROA, B. (2007): “La corregulación: nuevos compromisos y nuevos métodos para la protección del menor de los contenidos televisivos. El caso holandés”, en *La ética y el derecho de la información en la era del postperiodismo* (Actas del V Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información), FUNDACIÓN COSO, Valencia, pp. 421-437.
- 4 El sistema PEGI está vigente en dieciséis países europeos: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia, Suiza, Reino Unido y República Checa.