

Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España

The protection of minors in the new audiovisual regulation in Spain

Dra. Carmen Fuente Cobo, Profesora del Departamento de Comunicación Centro Universitario Villanueva (CUV) - cfuentecobo@villanueva.edu

Dr. José A. Ruiz San Román, Profesor Titular del Departamento de Sociología VI (Opinión Pública) - Universidad Complutense de Madrid (UCM) - jars@ccinf.ucm.es

Resumen: El 1 de mayo de 2010 entró en vigor la Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), por la que se traslada al ordenamiento español la directiva europea de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2007 (AVMSD). La investigación desarrollada analiza la evolución de las normas contenidas en la LGCA sobre protección de la infancia, durante la tramitación legislativa de la citada ley. El análisis se centra en el “iter” legislativo del apartado segundo del artículo 7, relativo a contenidos sujetos a restricciones de difusión. Se han revisado, para ello, todas las versiones del texto en sus diferentes fases de tramitación así como los diarios de sesiones de los debates parlamentarios correspondientes a momentos puntuales del proceso y las enmiendas planteadas por los diferentes grupos parlamentarios en cada una de las dos cámaras legislativas. Se han tenido también en cuenta las observaciones presentadas por organizaciones de usuarios y otros agentes sociales, y se ha cotejado cada fase con las disposiciones contenidas en la AVMSD. Todo ello con el objetivo final de comprobar en qué medida la nueva regulación audiovisual responde a las exigencias de la legislación europea en relación con la protección de los menores y al compromiso explícito del Gobierno español de ir más allá de dichas exigencias.

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

Palabras clave: Infancia; Ley General de la Comunicación Audiovisual; AVMSD; Contenidos perjudiciales.

Abstract: Spain's Parliament approved in 2010 the General Law on Audiovisual Communication (LGCA), a new regulation which implements the Audio Visual Media Services Directive (AVMSD). This research analyses how the rules focused on the protection of children evolved throughout the legislative process, from the first text drafted by the Government until the text finally approved by Parliament. The research deals with the debates and amendments on harmful content which is prohibited or limited. The main objective of the research was to check to what extent the new regulation passed in Spain fulfils the requirements fixed by the AVMSD and meets the expectations aroused by the Government on child protection.

Keywords: Spain's Audiovisual regulation; AVMSD; Harmful content; Minors.

Sumario: 1. Introducción y objetivos. 2. Metodología y contenidos analizados. 3. Evolución de las normas sobre contenidos perjudiciales. 3.1. La normativa comunitaria. 3.2. Normas vigentes en España antes de la LGCA. 3.3. Génesis del proyecto de LGCA. 3.4. Cambios en la tramitación parlamentaria. 3.5. Conclusiones. 4. Bibliografía. 5. Notas. 6. Anexo.

Summary: 1. Introduction and objectives. 2. Methodology and contents analysed. 3. The evolution of rules on harmful content. 3.1. EU regulation. 3.2. The rules in force in Spain before the LGCA. 3.3. Genesis of the LGCA. 3.4. Changes throughout the parliamentary process. 3.5. Conclusions. 4. Bibliography. 5. Notes. 6. Annex.

Traducción de **Cruz Alberto Martínez** (University of London).

1. Introducción y objetivos

La Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) aprobada el 18 de marzo de 2010 y en vigor desde el 1 de mayo, ha sido presentada como

una norma que pretende garantizar una protección adecuada para los menores en el ámbito de los servicios y contenidos audiovisuales.

En su defensa del Proyecto de Ley en el Parlamento, la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, subrayó el deseo de ir más allá de lo exigido por las normas europeas en relación con tres temas principales: la protección de los menores, la accesibilidad de las personas discapacitadas, y la exigencia de cuotas de producción europea y financiación de obras audiovisuales españolas.¹

El objetivo del trabajo desarrollado es analizar en qué medida el texto finalmente aprobado obedece a los objetivos declarados del Gobierno y a las exigencias de la legislación europea en relación con la protección de los menores. Se trata de mostrar hasta qué punto la nueva Ley responde a la “especial sensibilidad” que algunos le atribuyen² o si, por el contrario, se aleja de los principios garantistas de una comunicación de calidad³ y descuida la protección de las audiencias.⁴

Este trabajo forma parte de las actividades de investigación del Proyecto Coordinado sobre Televisión e Infancia (Procotin), financiado por la Comunidad de Madrid (ref.S2007/HUM-0424) para el periodo 2007-2011 y en el que participan los autores, miembros del Grupo OCS de la Universidad Complutense, junto con investigadores de otras cuatro universidades madrileñas.

2. Metodología y contenidos analizados

El análisis realizado consiste en un seguimiento detallado de la evolución del texto del articulado de la Ley desde su primera redacción en forma de anteproyecto sometido a la consulta de determinados agentes y organizaciones sociales, y sujeto a dictamen del Consejo de Estado⁵, hasta la versión definitiva aprobada por el Congreso el 18 de marzo de 2010 y publicada en el Boletín Oficial del Estado con fecha 1 de abril.

Se manejan en este análisis, fundamentalmente, ocho versiones del texto: dos corresponden a la fase de anteproyecto sometido a la consulta de las organizaciones de consumidores y usuarios⁶ y el resto son distintas

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

versiones en la fase ya de Proyecto: el texto presentado por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados⁷; el texto remitido por el Congreso al Senado⁸, con las enmiendas aprobadas por la cámara baja⁹; el texto devuelto por el Senado al Congreso¹⁰, con las enmiendas adicionales introducidas en la cámara territorial¹¹; y el texto finalmente aprobado por el Congreso¹², que entró en vigor el 1 de mayo, un mes después de su publicación en el Boletín Oficial del Estado¹³.

Se han revisado, asimismo, diarios de sesiones de los debates parlamentarios correspondientes a momentos puntuales del proceso de tramitación legislativa.

Además, se ha realizado la correspondiente comparación de la nueva Ley con las disposiciones contenidas en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2007, modificada en 2010¹⁴, y su precedente, la Directiva de Televisión sin Fronteras de 1989 modificada en 1997, y en la traslación de éstas al ordenamiento español por medio de la Ley 25/1994¹⁵, modificada en 1999¹⁶.

Asimismo, se han tenido en cuenta las observaciones presentadas por organizaciones de usuarios y muy en particular la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC), por ser ésta no solamente la entidad más activa durante la tramitación del proyecto, sino también la única expresamente citada por el Gobierno como entidad consultada, aunque a todas luces con menor capacidad de influencia que la patronal de los operadores privados, UTECA¹⁷.

Los principales hitos del proceso se describen, de manera muy resumida, a continuación. El 26 de junio el Consejo de Ministros aprobó en primera lectura un Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual que hizo circular y en el que se integraron algunas de las observaciones realizadas por grupos sociales. El 17 de septiembre, el Consejo de Estado aprobó en pleno su informe para el Gobierno. El 16 de octubre, se aprobó en Consejo de Ministros un texto de Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual que fue remitido a la Mesa del Congreso. El 23

de octubre, ésta encomendó la discusión del Proyecto a la Comisión Constitucional y abrió un periodo para la presentación de enmiendas.

El 17 de diciembre, la Ponencia ¹⁸ encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley aprobó un texto en el que se rechazaban la mayoría de las 633 enmiendas parciales presentadas por los diferentes grupos parlamentarios, gracias a un acuerdo entre el Grupo Parlamentario Socialista y el de Convergencia i Unió por el que se admitían todas las enmiendas planteadas por el grupo socialista, buena parte de las de CiU y algunas, escasas, de otros grupos parlamentarios.

Fijada la fecha de votación de dicho texto en Comisión Constitucional con competencia legislativa plena para el 22 de diciembre, las reclamaciones de los grupos parlamentarios excluidos del pacto obligaron al aplazamiento del debate hasta el 7 de enero ¹⁹. El Proyecto pasó después al Senado, donde se aprobó tras finalizar el plazo de enmiendas el 18 de marzo. La Ley fue promulgada con fecha 31 de marzo y publicada el 1 de abril, entrando en vigor un mes más tarde.

3. Evolución de las normas sobre contenidos perjudiciales

El núcleo principal de la Ley en lo que se refiere a protección de menores está constituido por las normas sobre contenidos accesibles a través de los medios audiovisuales, sean éstos lineales o no, que pueden resultar perjudiciales para la infancia. Dada la relevancia de esta cuestión, centramos nuestro análisis en el “íter” legislativo del apartado segundo del artículo 7.

El análisis debe tener como punto de referencia ineludible la normativa de la Unión Europea en materia de contenidos audiovisuales, a la que debe sujetarse la regulación de los países comunitarios.

3.1. La normativa comunitaria

El artículo 22 de la Directiva de Televisión sin Fronteras de 1989 (DTVSF) ²⁰ establece un doble régimen para los contenidos nocivos para los niños y jóvenes, distinguiendo entre aquellos que puedan “perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores” y, en particular, los que

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita; y otros programas que también puedan perjudicar a los menores, aunque en menor grado.

La emisión de los primeros queda prohibida de manera general, mientras que se permite la emisión de los segundos siempre y cuando se programen en horas de consumo no habitual entre niños o se garantice que su acceso queda restringido a los mismos.

En el bloque de los contenidos cuya emisión queda prohibida de manera general se incluyen, además de la pornografía y la violencia gratuita, aquellos que puedan incitar al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad. Se trata, por otra parte, de una ley de mínimos, que faculta a los Estados para establecer normas más estrictas.

Dado que en las siguientes modificaciones de la DTVSF el regulador mantiene inalterados los principios que acabamos de señalar, se transcribe a continuación el párrafo íntegro del artículo correspondiente, que servirá de referente general a lo largo de toda la exposición argumentativa que se ofrece en este trabajo.

Directiva de Televisión sin Fronteras (1989)

Artículo 22

“Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. Esta disposición se extenderá asimismo a los programas que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice, por la elección de la hora de emisión o mediante toda clase de medidas técnicas, que dichos menores en el campo de difusión no ven ni escuchan normalmente dichas emisiones. Los Estados miembros velarán asimismo para que las emisiones no contengan incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad”.

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

La Directiva 97/36/CE, por la que se modifica la anterior, reitera los supuestos de prohibición y limitación de la difusión de contenidos y añade, además, la obligación de que los contenidos no adecuados para menores que se emitan en abierto y que, por tanto, estén sujetos a restricciones de horario, vayan acompañados por una advertencia acústica y/o visual.

Finalmente, la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2007, modificada en 2010, actualiza el régimen de restricciones sobre la emisión de contenidos que puedan ser perjudiciales para los menores, manteniendo las previstas para los servicios de difusión televisiva organizados en torno a parrillas de emisión y diferenciándolos de los servicios bajo demanda o a petición. Para estos últimos, se establece un régimen distinto, admitiendo la posibilidad de que incorporen contenidos que puedan afectar “gravemente” a los menores, pero siempre y cuando se garantice que no serán accesibles a éstos ²¹.

Por otra parte, se traslada a un artículo diferente la prohibición de emitir contenidos que atenten contra la dignidad humana para asegurar que dicha prohibición se entiende de manera universal y no solamente en relación con la protección de los menores. Como explica la propia Comisión, esta protección de derechos fundamentales “tiene un alcance mucho más general que la protección de los menores y persigue asimismo la protección de los adultos contra aquellos programas que puedan dañar su integridad física, moral o espiritual” ²².

Por lo tanto, si nos atenemos a la literalidad de las normas comunitarias, podemos establecer la siguiente tipología de contenidos:

- a) Contenidos que atenten contra la dignidad humana: prohibidos en todos los servicios de comunicación audiovisual, tanto si se trata de servicios de difusión televisiva como si son servicios bajo demanda o a petición.
- b) Contenidos que puedan perjudicar seriamente a los menores y cuya identificación y tipificación quedan en manos de los Estados:
 - Prohibida su emisión en servicios de difusión televisiva (tanto si es en abierto como si se emiten codificadas o con acceso restringido)
 - Permitidos en servicios de comunicación audiovisual a petición

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

- c) Contenidos que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita
 - Prohibida su emisión en servicios de difusión televisiva (tanto si es en abierto como si se emiten codificados o con acceso restringido)
 - Permitidos en servicios de comunicación audiovisual bajo demanda, en catálogo separado
- d) Otros contenidos que puedan perjudicar a los menores
 - Permitidos en todos los sistemas pero, si se emiten en abierto, sólo pueden programarse en determinadas horas y deben ir acompañados de advertencias acústicas y/o visuales.

Como vemos, un aspecto central de la normativa comunitaria es la prohibición de emitir programas que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita, prohibición que se mantiene, en el caso de los servicios de difusión televisiva, incluso aunque dichos contenidos se emitan codificados.

Esta interpretación es la más acorde con el espíritu y la letra de la norma comunitaria, según indica la propia Comisión Europea, que explica que “la intención del legislador era, a todas luces, prohibir con carácter general los programas que puedan ‘perjudicar seriamente’ a los menores”²³.

La Comisión insiste, en este sentido, en la separación entre “los programas que quedan prohibidos con carácter general”, entre los que se cita de nuevo, de manera expresa, los que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita, y los “autorizados si se toman todas las garantías técnicas o de horario, con objeto de garantizar que, en un principio, no serán vistos por menores”²⁴.

Este principio de prohibición general de contenidos calificados como pornografía y violencia gratuita ha sido recogido en la regulación británica dictada por Ofcom, que remite directamente al artículo 22 de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual y adopta este principio general, entrando en la identificación del tipo de programas y contenidos que quedan afectados por dicha prohibición.

Así, al referirse a los programas de contenido sexual, la última versión del *Broadcasting Code* de Ofcom distingue entre contenidos calificados como

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

R18 (el equivalente en España a la calificación “X”), que se prohíben de manera general; los denominados “contenidos para adultos”, que sólo pueden programarse fuera del horario protegido y sujetos a restricciones de acceso; otros contenidos sexualmente explícitos pero sin llegar a ser calificados para adultos, que sólo se pueden programar fuera del horario protegido y exigen justificación del editor; y los programas que contengan desnudos, que únicamente se pueden programar en horario protegido si están adecuadamente justificados por el contexto del programa en el que se emiten²⁵.

La ley de comunicación audiovisual aprobada por el Parlamento de Cataluña en 2005, recoge de manera textual el enunciado del artículo 22.1 de la Directiva 97/36 al establecer en su artículo 83.1 que los prestadores de servicios de radio o televisión no podrán ofrecer ningún contenido que pueda perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores. “De manera particular –continúa el texto-, se prohíbe la difusión, por parte de dichos prestadores, de contenidos pornográficos o de violencia gratuita”²⁶.

Esta prohibición general es matizada, con todo, en el siguiente apartado del citado artículo, que admite la posibilidad de programar este tipo de contenidos en servicios de difusión, pero siempre y cuando el acceso a los mismos quede restringido mediante sistemas de acceso condicional. Este doble principio de prohibición general como norma principal a la que se abren excepciones es trasladado posteriormente a la normativa de desarrollo dictada por el Consejo Audiovisual de Cataluña²⁷.

La legislación francesa, por su parte, mantiene la prohibición general de emitir contenidos que puedan perjudicar seriamente a los menores pero no menciona de manera expresa la pornografía y la violencia gratuita dentro de esta prohibición.

La Ley de la libertad de comunicación audiovisual de 1986, modificada en 2009 para adaptarla a la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, refuerza por otra parte los controles exigibles a los operadores para asegurar que los menores no tienen acceso de manera general tanto a

los contenidos considerados “muy perjudiciales” como a los “perjudiciales”²⁸.

3.2. Normas vigentes en España antes de la LGCA

¿Cómo ha recogido estas normas la legislación española vigente hasta la entrada en vigor de la LGCA? La Ley 25/1994, por la que se trasladaba al ordenamiento español la Directiva de Televisión sin Fronteras, incorporaba en un artículo 17.1 la prohibición general de emitir programas, escenas o mensajes de cualquier tipo que pudieran perjudicar seriamente a los menores, así como la prohibición igualmente general de emitir programas que atentaran contra la dignidad humana o fomentaran el odio o la discriminación.

Sin embargo, en lugar de incluir la pornografía y la violencia gratuita entre los contenidos que podrían perjudicar seriamente a los menores, como hacía la DTVSF, incluía estos contenidos dentro de la categoría de programas de menor riesgo para los menores y permitía su difusión en abierto, aunque en horario nocturno.

Ley 25/1994

Artículo 17

- a) “Las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, ni programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.
- b) La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en todo caso, de aquellos que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita sólo podrán realizarse entre las veintidós y las seis horas y deberán ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos.

Lo así dispuesto será también de aplicación a los espacios dedicados a la promoción de la propia programación”

Por lo tanto, la Ley por la cual se incorporaba al ordenamiento español la norma europea, no sólo no prohibía la difusión televisiva, con carácter general, de contenidos de pornografía y violencia gratuita, como establecía

la DTVSF, sino que incluso autorizaba su emisión en abierto a partir de las 10 de la noche.

Se trataba, por tanto, de una doble contravención de la legislación comunitaria: en primer lugar, porque se autorizaba de manera general la emisión de este tipo de contenidos y, en segundo, porque además se autorizaba expresamente su emisión en abierto.

La Ley 22/1999 modificó la Ley 25/1994 al incorporar los cambios introducidos a su vez en la DTVSF e introdujo algunas variaciones significativas²⁹. Entre éstas, la eliminación de la referencia a los contenidos pornográficos y de violencia gratuita como contenidos autorizados para su emisión en abierto en horario restringido. Esta modificación permitía restituir lo dispuesto por la norma comunitaria aunque sólo en parte, ya que se seguía permitiendo la emisión de este tipo de contenidos si se realizaba de manera restringida, condicionando técnicamente el acceso a los mismos³⁰.

3.3. Génesis del Proyecto de LGCA

Por lo que se refiere a la Ley General de la Comunicación Audiovisual, el análisis de su evolución parlamentaria puede aportar luces sobre las importantes carencias del primer texto que el Gobierno hizo llegar a las organizaciones de usuarios y demás agentes para su consideración y observaciones.

Es preciso recordar aquí que un objetivo central de la nueva Ley es adaptar al ordenamiento español el contenido de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual que, como vimos más arriba, hereda el espíritu de la Directiva de Televisión sin Fronteras en lo que se refiere a la protección de menores.

Sin embargo, la traslación que se realizó de las disposiciones comunitarias en el Anteproyecto de LGCA aprobado en primera lectura en Consejo de Ministros el 26 de junio de 2009, se apartaba de tal manera de la normativa europea que incluso superaba la liberalidad de la Ley 25/1994.

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

De hecho, el segundo apartado del artículo 6 de este primer borrador permitía, en la práctica, emitir en abierto cualquier contenido, incluidos pornografía y violencia gratuita, a cualquier hora del día, con la única restricción de que estos contenidos fueran acompañados de avisos acústicos y visuales si se emitían antes de las 10 de la noche. Los contenidos “X” también podrían emitirse en abierto aunque en horario de madrugada³¹.

Los consumidores y usuarios, a través de OCTA, una entidad de amplia base social de la que forman parte, entre otros colectivos, los sindicatos CC.OO.y UGT, la Confederación Católica de Padres de Alumnos (Concapa), la Cruz Roja, la Federación Ibérica de Asociaciones de Telespectadores y Radioyentes (Fiatyr-iCmedia), Save the Children, UNICEF, etc. hizo circular entre sus miembros el anteproyecto y dio lugar a una toma de posición concreta en relación con el artículo 6.2 indicado.

Esta toma de posición es un ejercicio de equidistancia entre dos extremos: el marcado por el texto redactado por el Gobierno, y el contenido del artículo 22 de las Directivas comunitarias. En su documento, la OCTA subrayaba, como no podía ser de otra forma, que la redacción del artículo 6 en el anteproyecto de junio permitiría la emisión en abierto de todo tipo de contenidos, incluidos los que pudieran perjudicar seriamente a los menores y adoptaba una posición del tipo “quid pro quo”, es decir, de intercambio de mínimos.

La OCTA se manifestaba, en este sentido, dispuesta a rebajar el mínimo establecido por la Directiva, aceptando que se pudieran incluir contenidos de alto riesgo para los menores en las parrillas de programación, siempre y cuando se garantizara el acceso condicional y el control parental. A cambio, reclamaba que estos contenidos no pudieran ser emitidos en abierto, en ninguna franja horaria³².

Algunas de estas observaciones, transmitidas por la AUC, fueron acogidas por el Gobierno, tenidas en cuenta en el dictamen aprobado por el Consejo de Estado con fecha 17 de septiembre³³ y volcadas en la siguiente versión del anteproyecto, de 29 de septiembre de 2009, cuyas principales modificaciones respecto al borrador anterior fueron la eliminación de la

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

autorización para emitir contenidos “X” en abierto y el traslado de los programas de juegos y azar a horarios de madrugada. Seguían quedando autorizadas las emisiones, a cualquier hora, de programas para mayores de 18 años no calificados como “X”, siempre y cuando fueran acompañadas de advertencias acústicas y visuales³⁴.

Entre julio y octubre de 2009 se hicieron llegar al Gobierno las posiciones de otras organizaciones sociales y, entre ellas, de la Confederación Católica de Padres de Alumnos (Concapa) y de la Federación Ibérica de Telespectadores y Radioyentes, que opera bajo la marca iCmedia, todas ellas coincidentes en la consideración de la insuficiente protección de los menores contenida en la redacción del anteproyecto.

Finalmente, el 23 de octubre de 2009 el Gobierno remitió al Congreso el texto de su Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual, en el que quedaba integrada en su totalidad la propuesta canalizada por AUC-OCTA a la que nos hemos referido más arriba³⁵. Por lo que se refiere a la emisión de contenidos organizados de manera lineal en parrillas de programación, el contenido del artículo 7.2 del Proyecto de LGCA quedaba, en resumen, de la siguiente manera:

- Prohibición de la emisión en abierto de contenidos que puedan perjudicar seriamente a los menores, incluyendo pornografía y violencia gratuita.
- Estos contenidos podrán emitirse, pero sólo con control de acceso y en horario restringido (entre las 22 horas y las 6 de la mañana)
- Podrán emitirse otros contenidos considerados perjudiciales para los menores, pero únicamente en horario nocturno (entre las 22 horas y las 6 de la mañana) y con aviso sonoro y visual.
- Los programas dedicados a juegos de azar y apuestas sólo podrán emitirse entre la una y las cinco de la mañana.

Si comparamos el texto del Anteproyecto de junio con el del Proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes y si analizamos su evolución a la luz de la normativa comunitaria y de la legislación española precedente, da la impresión de que se busca un escenario de discusión entre mínimos y máximos entre los cuales situar una propuesta de consenso aceptable para todos, incluidos los operadores establecidos en el mercado.

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

En este caso, el mínimo expresado en el Anteproyecto de junio quedaba fijado en un nivel tan bajo que, a su lado, la normativa comunitaria –que a su vez es legislación de mínimos, no cabe olvidarlo- se presentaba como un escenario de máximos que permitía justificar una posición intermedia.

Tanto si es fruto de una estrategia predefinida como si no, el texto del Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados protege mejor los derechos de los menores frente a contenidos nocivos, que el texto del Anteproyecto inicial.

Pero sigue sin ajustarse a los objetivos mínimos exigidos por la regulación europea, ya que sigue permitiendo la inclusión en parrillas de programación de contenidos que puedan perjudicar seriamente a los menores, aunque estos contenidos sólo podrán ser emitidos entre las 22 y las 6 horas y acompañados por sistemas de acceso condicional y control parental de manera que no sean libremente accesibles a los menores³⁶.

Siguiendo lo establecido por la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual, en el capítulo dedicado a los derechos del público, establece la prohibición general de emitir contenidos que inciten al odio o a la discriminación o que atenten de cualquier manera contra la dignidad humana³⁷.

Finalmente y para acabar con el recorrido en torno a la gestación de la LGCA, cabe hacer también una referencia al tratamiento de las autopromociones de programas que, como vimos, en la Ley 25/1994 y su modificación, la Ley 22/1999, eran mencionadas en el artículo correspondiente a protección de los menores frente a contenidos nocivos, haciéndose extensiva a esta autopromoción o publicidad sobre la programación, las mismas normas que regían para los programas que promocionaban.

En el Proyecto de LGCA desaparece esta referencia en el artículo sobre contenidos audiovisuales pero reaparece en el artículo 13, relativo al derecho de los prestadores de servicios audiovisuales a realizar comunicaciones comerciales.

Lo relevante de la referencia contenida en este artículo, por el que se reconoce el derecho de los prestadores a emitir programas que informen sobre su programación o anuncios de sus propios programas, es que el contenido de estos programas y anuncios queda sujeto a las obligaciones y prohibiciones establecidas con carácter general para la publicidad comercial y no, como venía siendo hasta ahora, a las obligaciones y prohibiciones que rigen para los programas audiovisuales.

Este criterio ha permanecido inalterado en el texto finalmente aprobado³⁸, en aparente contradicción con lo previsto por la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, de acuerdo con la cual los anuncios consistentes en extractos de programas deben ser considerados como programas (considerando 46).

Durante su tramitación en el Senado, Unión del Pueblo Navarro y el Grupo Parlamentario de Entesa Catalana de Progrés presentaron sendas enmiendas, que fueron rechazadas, para que las comunicaciones comerciales de carácter pornográfico sólo pudieran emitirse en servicios de comunicación audiovisual a petición.

3.4. Cambios en la tramitación parlamentaria

Durante su paso por el Congreso y por el Senado, la regulación encaminada a proteger a los menores ha quedado reforzada mediante algunos cambios incorporados en diferentes fases de la tramitación parlamentaria. Sin embargo, estos cambios, aunque importantes, no han afectado al núcleo del artículo 7.2 en lo que se refiere a contenidos que pueden afectar gravemente a los menores, que ha permanecido inalterado hasta la aprobación final.

La AUC ha argumentado durante la tramitación de la Ley que la autorización para emitir contenidos pornográficos o de violencia gratuita, aunque sea bajo la forma de acceso condicional, “supone una merma en el nivel de protección de los menores frente a lo señalado por la Directiva, aumentando la posibilidad objetiva de que los menores accedan a este tipo de contenidos inadecuados que pueden afectarles seria o gravemente”. Por ello, la propuesta de la AUC era modificar el tercer párrafo del artículo 7.2, en el sentido de que dichos contenidos sólo pudieran ser accesibles, como

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

se establece en la Directiva de Servicios Audiovisuales, en la modalidad de servicios a petición (no lineales).

La AUC justificaba esta reclamación con el argumento de que “no es lo mismo el servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición o bajo demanda, en el que el usuario solicita expresamente un contenido o servicio y elige el momento de su recepción, que una oferta de acceso condicional lineal, predeterminada desde el punto de vista temporal, por más que técnicamente sea posible bloquear o no activar la recepción de determinados canales o programas”³⁹.

Por lo que se refiere a las modificaciones adoptadas, en el Congreso se presentaron 30 enmiendas al artículo 7, de las cuales la Ponencia encargada de redactar el informe sobre el Proyecto únicamente aprobó tres. El Grupo Parlamentario Popular no presentó ninguna enmienda a este artículo. Los grupos más activos en relación con el artículo 7 fueron el Grupo Mixto y, dentro de éste, el BNG y UPD, y el G.P. de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁴⁰.

Lo más interesante del proceso parlamentario es que las modificaciones de mayor calado y que implicaban mayores garantías en la protección de los menores en relación con el tema que aquí estamos considerando se añadieron directamente durante el paso final del texto por el pleno de la Comisión Constitucional⁴¹. Los cambios introducidos fueron los siguientes:

- Se exige a los proveedores de servicios de comunicación audiovisual que las advertencias acústicas y visuales sobre la calificación de los programas que se emitan entre las 22 y las 6 horas y que sean susceptibles de perjudicar a los menores, se mantengan a lo largo de todo el programa⁴².
- Se elimina la obligatoriedad de relegar al horario nocturno (22 a 6 horas) los programas que contengan escenas de pornografía o violencia gratuita. Estos programas sólo podrán emitirse mediante procedimientos que impidan su recepción general.

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

- Se introduce, como novedad de gran alcance, el concepto de franjas de protección reforzada, durante las cuales no podrán emitirse contenidos calificados para mayores de 13 años⁴³.
- Se afirma la responsabilidad subsidiaria de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual en los fraudes que puedan producirse en los programas de juegos de azar y apuestas, que en cualquier caso quedan relegados a horario de madrugada, como ya se había propuesto anteriormente⁴⁴.
- Se exceptúa de las restricciones relativas a programas de juegos de azar y apuestas, los sorteos y loterías de entidades de finalidad pública como Apuestas y Loterías del Estado y la ONCE.
- Se añade como nuevo supuesto de comunicaciones comerciales dirigidas a menores cuya emisión queda prohibida en horarios infantiles, el de los anuncios de productos adelgazantes, cirugía estética, etc⁴⁵.
- Se añade un supuesto adicional de contenidos comerciales restringidos que afecta, entre otros, a la publicidad de juguetes⁴⁶.
- Además, se insta a los proveedores de servicios de comunicación audiovisual a la adopción de un código de buenas prácticas en relación con la comunicación comercial de alimentos y bebidas que acompañe a programas infantiles (7.4)⁴⁷.

Cabe señalar, como apunte adicional, que de las 633 enmiendas presentadas en el Congreso, sólo una del BNG (Xesús Jorquera) reclamaba la adaptación de la ley española a las normas comunitarias en materia de prohibición de emisión de pornografía y violencia gratuita, salvo bajo la modalidad de televisión a petición (enmienda 35).

El texto remitido por el Congreso al Senado ⁴⁸ incorporaba, así pues, algunos cambios significativos que no afectaban, sin embargo, al núcleo central del artículo 7.2. tal como éste aparecía redactado en el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno al Congreso en octubre de 2009 . En su paso por el Senado, fueron admitidas varias enmiendas adicionales:

- Se añade un inciso al primer párrafo, relativo a la prohibición de emisión en abierto de contenidos que puedan perjudicar seriamente a

los menores, por el que se exige que el acceso condicional a los contenidos posibilite el control parental.

- Se introduce un nuevo párrafo para que la codificación digital permita el acceso del control parental. Esta codificación debe estar homologada por la autoridad audiovisual.
- Se añade una referencia al horario específico para emisiones de esoterismo y paraciencias.
- Se suprimen las referencias a las Apuestas y Loterías del Estado y Organización Nacional de Ciegos Españoles y se reemplazan por una mención genérica a los sorteos con finalidad pública.

Los Grupos Parlamentarios de Entesa Catalana de Progrés y Unión del Pueblo Navarro (Grupo Mixto) presentaron enmiendas sólidamente argumentadas a favor de la prohibición general de emisión a través de sistemas de comunicación audiovisual televisiva, de contenidos que pudieran perjudicar gravemente a los menores, incluidos aquellos que contuvieran escenas de pornografía o violencia gratuita. De nuevo, al igual que había sucedido en el Congreso, estas enmiendas fueron rechazadas.

También fueron rechazadas las enmiendas presentadas por Entesa Catalana de Progrés y UPN para que se prohibieran las comunicaciones comerciales relativas a bienes, servicios o contactos sexuales, bien de manera total en los servicios de difusión televisiva (quedando sólo accesibles en sistemas a petición) o bien fuera del horario comprendido entre la una y las cinco de la mañana.

El texto del artículo 7.2 de la Ley finalmente promulgada quedaba, así pues, de la siguiente manera:

Ley General de la Comunicación Audiovisual

Artículo 7.2

“Está prohibida la emisión en abierto de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. El acceso condicional debe posibilitar el control parental.

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

Aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrán emitirse entre las 22 y las 6 horas, debiendo ir siempre precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente. El indicador visual habrá de mantenerse a lo largo de todo el programa en el que se incluyan dichos contenidos.

Asimismo, se establecen tres franjas horarias consideradas de protección reforzada tomando como referencia el horario peninsular: entre las 8 y las 9 horas y entre las 17 y las 20 horas en el caso de los días laborables y entre las 9 y las 12 horas sábados, domingos y fiestas de ámbito estatal. Los contenidos calificados como recomendados para mayores de 13 años deberán emitirse fuera de esas franjas horarias, manteniendo a lo largo de la emisión del programa que los incluye el indicativo visual de su calificación por edades.

Será de aplicación la franja de protección horaria de sábados y domingos a los siguientes días: 1 y 6 de enero, Viernes Santo, 1 de mayo, 12 de octubre, 1 de noviembre y 6, 8 y 25 de diciembre.

Todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva, incluidos los de a petición, utilizarán, para la clasificación por edades de sus contenidos, una codificación digital que permita el ejercicio del control parental. El sistema de codificación deberá estar homologado por la Autoridad Audiovisual.

Los programas dedicados a juegos de azar y apuestas sólo pueden emitirse entre la una y las cinco de la mañana. Aquellos con contenido relacionado con el esoterismo y las paraciencias, sólo podrán emitirse entre las 22 y las 7 de la mañana. En todo caso, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tendrán responsabilidad subsidiaria sobre los fraudes que se puedan producir a través de estos programas. Quedan exceptuados de tal restricción horaria los sorteos de las modalidades y productos de juego con finalidad pública.

En horario de protección al menor, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual no podrán insertar comunicaciones comerciales que promuevan el culto al cuerpo y el rechazo a la autoimagen, tales como productos adelgazantes, intervenciones

quirúrgicas o tratamientos de estética, que apelen al rechazo social por la condición física, o al éxito debido a factores de peso o estética”.

3.5. Conclusiones

¿Responde la Ley General de la Comunicación Audiovisual a las expectativas suscitadas en cuanto a la especial protección del menor? La respuesta a esta cuestión exigiría la consideración conjunta de todo el articulado. En todo caso, respecto a los aspectos de los que nos hemos ocupado, la LGCA no supone un avance decidido respecto de la situación precedente como cabía esperar de la necesidad de transponer la normativa comunitaria a la normativa española.

El análisis realizado de los textos legislativos precedentes y de la normativa europea en vigor muestra que las limitaciones a la programación de contenidos de alto riesgo para los menores requeridas desde la Directiva de Televisión sin Fronteras del 89 y ratificadas por medio de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2007, van más allá de lo establecido por la LGCA, al extender dicha prohibición a todos los servicios de radiodifusión televisiva, tanto si la emisión se realiza en abierto como si se restringe el acceso a la misma por procedimientos técnicos, debiendo quedar los contenidos de alto riesgo limitados únicamente a los servicios de comunicación audiovisual en línea o a petición.

Con todo, el análisis realizado del “iter” legislativo de la Ley General de la Comunicación Audiovisual pone de manifiesto una evolución positiva de la norma desde su primera formulación, abiertamente contraventora de la legislación europea, hasta aproximarse a planteamientos más cercanos a los recogidos en la regulación catalana de 2005, aunque sin llegar a la especificidad de la dictada por Ofcom en el Reino Unido, que mantiene la prohibición absoluta en relación con determinados tipos de contenidos que pueden perjudicar seriamente a los menores.

Finalmente, merecen consideración especial las referencias contenidas, también en el artículo 7, a las herramientas tecnológicas que propician el control parental de los contenidos y que permiten devolver a las familias y

a los ciudadanos la responsabilidad primera que les corresponde respecto al cuidado y protección de los menores. Estas referencias, que permiten aventurar un escenario de empoderamiento y control ciudadano sobre los contenidos y que se acompañan, además, con el impulso a la alfabetización mediática previsto en la propia LGCA, deberán concretarse en normas de desarrollo, sin las cuales el texto podría convertirse en papel mojado⁴⁹.

4. Bibliografía

Corredoira y Alfonso, L. (2009): “Veinte años de la Ley de Televisión Privada (1988/2008): cambios y perspectivas de futuro sobre el derecho audiovisual”. *Textual & Visual Media* núm.2, pp. 129-146

Fuente Cobo, C. (2009): “Principios y políticas de regulación para la protección de los menores frente a contenidos nocivos o no deseados”, en C Fuente Cobo (Coord), *Infancia y televisión. Políticas de protección de los menores ante los contenidos audiovisuales*. Madrid: Fragua, pp. 24-81

Fuente Cobo, C. (2010): “La protección de la infancia en la nueva ley audiovisual: hacia un modelo de responsabilidad distribuida”, en UTECA, *La televisión en España. Informe 2010*. Madrid: CIEC, 2010, pp. 279-295

García Castillejo, A. y Morales Fernández, A. M. (2010): “La regulación de los contenidos televisivos y la infancia en España (2004-2009)”. *Congreso Euro-Iberoamericano. Alfabetización mediática y culturas digitales*. Sevilla, 13 y 14 de mayo.

González Díaz, C. (2008): “La categoría de producto y el mensaje transmitido en la publicidad infantil de alimentos”. *Revista Latina de Comunicación Social* 63, La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, pp. 480-491 consultado el 12 de marzo de 2010, en http://www.ull.es/publicaciones/latina/08/41_798_66_Alicante/Cristina_Gonzalez_Diaz.html
DOI:10.4185/RLCS-63-2008-798-480-491

Millán Raynaud, C. (2010): “El Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual: la regulación de contenidos y marco jurídico del servicio público, un apunte de urgencia”. *Diario La Ley*, núm.7353, Sección Tribuna, 2 de marzo.

Subdirección General de Medios de Comunicación Audiovisual (2008): “Cuadro comparativo entre la Directiva de Televisión sin Fronteras, la nueva Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual y la vigente Ley 25/1994 de transposición de la primera. Parte II”, *Autocontrol*, núm. 132, pp. 15-38

Zallo, R. (2010): “La política de Comunicación Audiovisual del Gobierno Socialista (2004-2009): un giro neoliberal”, en *Revista Latina de Comunicación Social* 65, La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, pp. 14-29 recuperado el 8 de mayo de 2010, de http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html
DOI:10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029, pág.21)

5. Notas

[1] “Como SS.SS. saben, la última semana de diciembre de 2007 ha de ser incorporada y se ha de hacer la transposición a la normativa española antes de que finalice el año en curso. En ella, entre otras cosas, se

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

hace una revisión de las normas básicas que deben regular la publicidad en televisión, se fijan determinadas obligaciones a los servicios de comunicación audiovisual relativas a la protección de los menores y personas con discapacidad, de fomento de la industria audiovisual europea, y se garantiza el derecho a la información frente a situaciones de contratos de exclusividad.

Todo ello, como no podía ser de otra manera, está incluido en este proyecto de ley, pero hemos querido ir más allá en algunos aspectos, como son los relativos a la garantía de accesibilidad de personas con discapacidad o la protección de la infancia, así como a la obligatoriedad de reserva a la producción de obras europeas en las distintas lenguas españolas y a las ayudas a la industria cinematográfica”.

Intervención de María Teresa Fernández de la Vega, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Núm.130, Pleno de 3/12/2009, p.16

[2] “En general, se constata que la norma tiene en consideración una especial sensibilidad respecto de que la naturaleza de los contenidos emitidos pueda ser potencialmente perjudicial para el menor, tanto en lo relativo a emisiones de programas como en lo concerniente a las comunicaciones comerciales” (Ángel García Castillejo, Consejero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y ex asesor de la Secretaría de Estado de Comunicación, y Alfonso María Morales Fernández, asesor de la Secretaría de Estado de Comunicación, “La regulación de los contenidos televisivos y la infancia en España [2004-2009]”. Congreso Euro-Iberoamericano. Alfabetización mediática y culturas digitales. Sevilla, 13 y 14 de mayo de 2010)

[3] Ramón Zallo, catedrático de la UPV, que ha estudiado la evolución de la política audiovisual del Gobierno presidido por J.L.Rodríguez Zapatero, señala, a propósito del Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual que, “en efecto, es un proyecto desregulador liberal y animado de incontables procesos de concentración entre empresas fuertes pero, al mismo tiempo, es poco garantista del derecho a una comunicación de calidad de la ciudadanía” (Zallo, Ramón (2010): “La política de Comunicación Audiovisual del Gobierno Socialista (2004-2009): un giro neoliberal”, en Revista Latina de Comunicación Social, 65, páginas 14 a 29. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, recuperado el 8 de mayo de 2010, de

http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html DOI:10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029, pág.21)

[4] Como señala L.Corredoira, la evolución seguida por la legislación vigente en España antes de la LGCA y en particular por la Ley de Televisión Privada y la regulación que la sucedió, pone de manifiesto una tendencia del regulador a centrarse más en lo tecnológico y lo económico, abandonando otras cuestiones como la protección de las audiencias (vid. L.Corredoira, “Veinte años de la Ley de Televisión Privada (1988/2008): cambios y perspectivas de futuro sobre el derecho audiovisual”, en *Textual & Visual Media* núm.2, 2009, p.144)

[5] Consejo de Estado. Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Número de expediente: 1387/2009 (Presidencia). Fecha de aprobación: 17/09/2009

[6] Ministerio de la Presidencia. Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Texto con fecha 29/06/2009 y nuevo texto con fecha 28/09/2009

[7] BOCG. Congreso de los Diputados. Núm.A-45-1 de 23/10/2009. Iniciativa

[8] BOCG. Senado.Núm II-41-a de 28/01/2010. Texto remitido por el Congreso

[9] BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. A-45-6 de 17/12/2009. Enmiendas. BOCG.Congreso de los Diputados. Núm.A-45-8 de 05/01/2010. Informe de la Ponencia. BOCG. Congreso de los Diputados. Núm A-45-10. BOCG. Congreso de los Diputados. Núm A-45-9 de 25/01/2010. Aprobación por la Comisión con competencia legislativa plena. BOCG.Congreso de los Diputados. Núm.A-45-11 de 28/01/2010.

[10] BOCG.Congreso de los Diputados. Núm A-45-12 de 17/03/2010. Enmiendas del Senado

[11] BOCG.Senado.Núm II-41-c de 19/02/2010. Enmiendas. BOCG.Senado. Núm II-41-d de 09/03/2010. Informe de la Ponencia. BOCG.Senado.Núm.II-41-c de 10/03/2010.Dictamen de la Comisión y votos particulares. BOCG.Senado.Núm II-41-f de 16/03/2010. Texto aprobado por el Senado

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

- [12] BOCG. Congreso de los Diputados. Núm A-45-13 de 12/04/2010. Aprobación definitiva.
- [13] Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial del Estado, 1 de abril de 2010.
- [14] 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 (DO L 95 de 15.04.2010, p.1), versión codificada. Esta Directiva deroga el artículo 1 de la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre, 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 (DO L 332 de 18.12.2007, p.27)
- [15] 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 determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
- [16] 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.
- [17] En su defensa del Proyecto, la Vicepresidenta Primera del Gobierno insistió en el “esfuerzo de diálogo y consenso” que dio lugar al anteproyecto de ley, señalando que “en el trámite de audiencia posterior el articulado del anteproyecto ha sido mejorado tanto por el debate en el seno del Consejo de Ministros como por las aportaciones realizadas por numerosos agentes, muy especialmente por las aportaciones de las instituciones y los órganos implicados en el trámite preceptivo de audiencia, por supuesto el Consejo de Estado, pero también la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia y la Asociación de Usuarios de la Comunicación”. Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados. Núm.130, Pleno de 3/12/2009, p.15. Ramón Zallo señala, por su parte, la “inquietante fragilidad del Gobierno ante UTECA”(p.16) y la “notable falta de transparencia y participación de actores sociales a la hora de elaborar el proyecto de Ley, excepción hecha de la patronal del sector televisivo: UTECA” (op.cit.,p.22)
- [18] Miembros de la Ponencia: Pedro María Azpiazu Uriarte (Grupo Vasco/EAJ-PNV); Meritxell Batet Lamaña (Grupo Socialista); Ferrán Bono Ara (Grupo Socialista); Miguel Ángel Cortés Martín (Grupo Popular); Josep Antoni Duran i Lleida (Grupo Catalán- CiU); Ana María Oramas González-Moro (Grupo Mixto); Joan Ridaó i Martín (Grupo Esquerra republicana-IU-ICV); Francisco José Villar García-Moreno (Grupo Popular).
- [19] Fuente: *Observaciones de la Asociación de Usuarios de la Comunicación ante el Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Documento de Posición*. Diciembre de 2009
[\[http://www.auc.es\]](http://www.auc.es)
- [20] Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. DO L 298 de 17.10.1989, p. 23/30
- [21] Art.12. “Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para velar por que los servicios de comunicación audiovisual a petición ofrecidos por los prestadores del servicio de comunicación bajo su jurisdicción que puedan dañar gravemente el desarrollo físico, mental o moral de los menores se faciliten únicamente de manera que se garantice que, normalmente, los menores no verán ni escucharán dichos servicios de comunicación audiovisual a petición”
- [22] *Ibidem*
- [23] Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe sobre la aplicación de la Directiva 89/552/CEE con arreglo al Artículo 26 y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo*. Bruselas, 31-05.1995 COM(95) 86 final, p.13
- [24] *Idem*, p.50

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

[25] *The Ofcom Broadcasting Code*, September 2010, Section 1, “Protecting the under eighteens”

[www.stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code]

[26] Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. BOE núm.38 de 14 de febrero de 2006

[27] Vid. Acuerdo 296/2007, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la Instrucción general del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre protección de la infancia y la adolescencia, señalización orientativa y derecho a la información de las personas usuarias de los servicios de televisión. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*. Núm.5037, de 28 de diciembre de 2007

[28] Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, art.15 (modifié para la loi n1 2000-719 du 1er août 2000, par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 et par la loi n° 2009-248 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

[29] Un resumen de estas modificaciones puede encontrarse en el documento de trabajo elaborado por la Subdirección General de Medios de Comunicación Audiovisual titulado “Cuadro comparativo entre la Directiva de Televisión sin Fronteras, la nueva Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual y la vigente Ley 25/1994 de transposición de la primera. Parte II” y publicado en la revista *Autocontrol*, núm.132, págs.15-38

[30] La redacción del artículo 17 de la Ley 22/1999 quedaba como sigue: “1. Las emisiones de televisión no incluirán programas ni escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente al desarrollo físico, mental o moral de los menores, ni programas que fomenten el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social. 2. La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrá realizarse entre las veintidós horas del día y las seis horas del día siguiente, y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos. Cuando tales programas se emitan sin codificar, deberán ser identificados mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración. Lo aquí dispuesto también será de aplicación a las emisiones dedicadas a la publicidad, a la televenta y a la promoción de la propia programación.”

[31] Ministerio de la Presidencia. Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual de 29 de junio de 2009, Artículo.6.2. “Está prohibida la emisión de contenidos audiovisuales perjudiciales para el menor entre las 6 y las 22 horas. En todo caso, son contenidos perjudiciales la violencia gratuita, la pornografía y los programas dedicados exclusivamente a juegos de azar y apuestas. Fuera de esa franja horaria, en la comunicación audiovisual televisiva los citados contenidos deben ir siempre precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual competente. Los contenidos audiovisuales calificados como “x” sólo pueden emitirse entre la una y las cinco de la mañana o con acceso condicional y control parental.”

[32] El texto está extraído del documento titulado “La regulación de la protección de los menores en el Anteproyecto de la Ley General de la Comunicación Audiovisual”, generado por AUC y circulado entre las asociaciones que forman parte de la OCTA para la adopción de una posición común. El documento no está fechado pero presumiblemente fue generado y circulado en el mes de julio de 2009. En este documento, los firmantes se manifiestan “dispuestos a aceptar que los contenidos que puedan afectar ‘seria’ o ‘gravemente’ al menor puedan ser emitidos por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva siempre que se garantice el acceso condicional y la posibilidad de control parental. Incluso aunque se trata de una oferta lineal (inserta en una parrilla de programación) y no de una oferta no lineal o a petición, que es a lo que verdaderamente obliga la Directiva, pero consideramos imprescindible que dichos contenidos (todos, no sólo los que han sido clasificados ‘X’) no se puedan emitir en abierto en ninguna franja horaria”.

[33] Consejo de Estado. Dictamen 1387/2009.

[34] Ministerio de la Presidencia. Anteproyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual. Texto circulado con fecha 28 de septiembre de 2009, artículo 6.2

[35] El art.7 relativo a “Los derechos del menor” se enmarca en el Título III, dedicado a los Derechos del Público. Como señala Carlos Millán Raynaud, Director de los Servicios Jurídicos de la RTVA en un

Revista Latina de Comunicación Social # 66 – 2011

Investigación | DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-928-153-177 | ISSN 1138-5820 | 25 páginas

análisis global el Proyecto remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados, el primer apartado de este artículo recoge cuestiones que ya están contempladas en la normativa vigente sobre protección de menores y en particular las relativas a la prohibición de que los medios utilicen la voz y la imagen del menor sin su consentimiento o el de su representante legal y el de cualquier dato que pueda identificar a éste en el contexto de hechos delictivos o de emisiones en las que se cuestione su tutela o filiación (vid. “El Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual: la regulación de contenidos y marco jurídico del servicio público, un apunte de urgencia”, en *Diario La Ley* nº 7353, Sección Tribuna, 2 de marzo de 2010).

[36] Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual (BOCG de 23/10/2009), art.7.2.

[37] Artículo 4.2. “La comunicación audiovisual nunca podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres”.

[38] Artículo 13.2. “Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a emitir programas que informen sobre su programación o anuncios de sus propios programas y los productos accesorios derivados directamente de dichos programas. Estos programas y anuncios no se considerarán comunicación comercial a los efectos de esta Ley. No obstante, para la comunicación audiovisual televisiva, el tiempo dedicado a los anuncios publicitarios sobre sus propios programas y productos no podrá superar los 5 minutos por hora de reloj y sus contenidos estarán sujetos a las obligaciones y prohibiciones establecidas con carácter general para la publicidad comercial”.

[39] Documento de Posición, Diciembre 2009, p.17

[40] BOCG. Congreso de los Diputados. Núm A-45-8 de 05/01/2010. Informe de la Ponencia.

[41] BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. A-45-9 de 25/01/2010. Aprobación por la Comisión con competencia legislativa plena.

[42] Enmienda núm.102 presentada por UPD (Grupo Mixto)

[43] Enmiendas núm.102, presentada por UPD, y 424, del Grupo Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya.

[44] Enmienda núm.314, presentada por CiU

[45] Enmienda núm.107, presentada por UPD

[46] Enmienda núm.106, presentada por UPD y 431, de Esquerra Republicana-IU-IPC

[47] Enmienda núm.432, de Esquerra Republicana.IU-IPC

[48] Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie II. Núm 41(a), 28 de enero de 2010. Proyecto de Ley 621/000041 General de la Comunicación Audiovisual

[49] Vid.C Fuente Cobo, “La protección de la infancia en la nueva ley audiovisual: hacia un modelo de responsabilidad distribuida”, en UTECA, *La televisión en España. Informe 2010*. Madrid, CIEC, 2010, págs. 279-295