

eman ta zabal zazu



Universidad del País Vasco    Euskal Herriko Unibertsitatea



Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

PERIODISMO

2015-2016

LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN LA  
LEGISLACIÓN AUDIOVISUAL: LA EXPERIENCIA  
DE LA CNMC

AUTORA: Selene Prieto Olivero  
DIRECTOR: Iñigo Lazkano Brotóns

6 de mayo de 2016

## Índice

---

1. INTRODUCCIÓN .....	3
1.1. Presentación del trabajo .....	3
2.2. Objetivo de la investigación .....	3
2. MARCO TEÓRICO .....	4
3. METODOLOGÍA .....	4
4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN Y MENORES .....	5
4.1. Libertad de expresión y libertad de información .....	5
4.2. La protección del menor como límite a las libertades informativas.....	5
4.3. El menor como titular de derechos.....	7
4.4. ¿Qué significa jurídicamente ser un menor? .....	7
4.5. La ponderación entre los derechos del menor y las libertades comunicativas .....	9
5. TRATAMIENTO DE LOS MENORES DE EDAD EN LA LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (LGCA).....	10
5.1. Imágenes de menores en los medios audiovisuales .....	11
5.2. Informaciones sobre menores implicados en procesos judiciales .....	13
5.3. Contenidos prohibidos y franjas horarias de protección reforzada .....	14
5.4. Publicidad televisiva y menores .....	16
5.5. Régimen sancionador .....	17
6. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN POR LA AUTORIDAD AUDIOVISUAL ...	19
6.1 La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.....	19
6.2 Infracciones y sanciones: casos concretos.....	20
6.2.1. Caso 1º: La presentación de conductas imitativas de la prostitución en el programa “Espejo Público”. .....	20
6.2.2. Caso 2º: La emisión de contenidos e imágenes explícitas relacionadas con la prostitución en “El programa de Ana Rosa” .....	21
6.2.3. Caso 3º: La emisión de imágenes de contenido sexual y consumo de estupefacientes por parte de menores en la serie “Física o Química” .....	22
6.2.4. Caso 4º: Emisión de contenidos explícitos de carácter sexual, actitudes discriminatorias e imitativas de la prostitución en la película “American Playboy” .....	24
6.2.5. Caso 5º: Emisión de conductas nocivas y perjudiciales para la salud de forma reiterada y bajo una calificación inadecuada en el programa “Crónicas Carnívoras” .....	25
6.2.6. Caso 6º: Presentación de contenidos perjudiciales para los menores, situaciones de grave conflicto emocional y utilización de violencia verbal en el programa “Sálvame Naranja” .....	26
7. LOS CÓDIGOS DE AUTORREGULACIÓN .....	27
7.1. Los códigos de autorregulación en la LGCA .....	27



7.2. El Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia .....	28
8. CONCLUSIONES .....	31
9. BIBLIOGRAFÍA .....	33
10. ANEXOS .....	35
10.1. Cuadro-resumen de los casos analizados .....	35

## 1. INTRODUCCIÓN

---

### 1.1. Presentación del trabajo

---

La protección de la juventud y de la infancia se manifiesta como uno de los límites impuestos a la libertad de expresión y de información recogidos en el artículo 20 de la Constitución Española. Se trata de un compromiso constitucional que desemboca en la creación una serie de leyes concebidas de forma específica para la protección de los menores frente a estas libertades comunicativas. Tanto la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, como la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), regulan a través de una serie de artículos la protección de los menores de edad en el entorno audiovisual.

Estas normativas tratan, entre otras cuestiones, de preservar el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de los menores ante las intromisiones de los medios de comunicación. Asimismo, incluyen normas especiales en lo referido a la publicidad y la comunicación comercial dirigida a menores, que están recogidas también en la Ley 34/1998, de 11 de noviembre, General de Publicidad (LGP). Para este cometido, la LGCA establece desde mecanismos de control parental y prohibiciones explícitas, hasta un complejo sistema de franjas horarias de protección reforzada para aumentar así la protección de los derechos de los colectivos más desprotegidos.

Pero al hablar de la protección de la juventud y la infancia en la legislación audiovisual debemos tener en cuenta también otro aspecto de vital importancia como son los códigos de autorregulación. La autorregulación recoge una serie de normas de conducta a las cuales los medios de comunicación se adhieren de forma voluntaria y que pretenden servir como un mecanismo de autocontrol interno. Son, por tanto, normas que emanan del propio compromiso de los medios para actuar de forma diligente, siguiendo las normas deontológicas de la profesión periodística. Al tener un carácter voluntario, en principio, carecen de responsabilidad legal, sin embargo, la LGCA tipifica como “infracción grave” el incumplimiento de dichos códigos (art. 58.12), por lo que habrá que analizar esta particular situación a lo largo de este trabajo.

### 2.2. Objetivo de la investigación

---

El objetivo principal de este trabajo de investigación es analizar la aplicación de las normativas vigentes que regulan la protección los menores en los medios de carácter audiovisual para poder establecer así unas hipótesis sobre su eficacia real. ¿Están suficientemente protegidos los menores ante las intromisiones de los periodistas? ¿Son efectivas estas leyes que velan por la protección de los menores en los medios? ¿Existe algún vacío legal que debería ser revisado? ¿Son eficaces las sanciones impuestas por la autoridad audiovisual? ¿Es posible la compatibilidad entre los códigos de autorregulación de los medios y la legislación actual? El objetivo es, por tanto, dar respuesta a estas las cuestiones planteadas y, a través del análisis de una serie de casos

reales y actuales, comprobar la eficacia real de la normativa encargada de la protección de los derechos de los menores frente a los medios.

## 2. MARCO TEÓRICO

---

La Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA) nace en el año 2010 para dar respuesta a los numerosos cambios acontecidos en la industria audiovisual y a todas aquellas novedades que carecían de un marco legal. Se trata de una ley reciente y que, pese a ello, ha sido sometida a diversas actualizaciones y modificaciones a lo largo de los años. Desde su creación y puesta en marcha, tanto el sector público como el privado se rigen a través de esta normativa y adecúan sus contenidos a las normas que exige esta ley.

La industria audiovisual es un sector dinámico y que cambia constantemente, obligado a adaptarse de forma continua a las nuevas tecnologías que avanzan sin cesar, para amoldarse así a los tiempos que corren. Por esta razón los estudios y análisis que se han realizado sobre la protección de los menores en el ámbito audiovisual son también de carácter muy reciente y están ligados de forma casi obligada a la LGCA. La elaboración de noticias y la cobertura de informaciones donde hay menores implicados es algo muy común y que está presente en el día a día de los medios. Es por esta razón por la que era necesario dotar de un blindaje jurídico mayor a los derechos la infancia para hacer frente a las vulneraciones que los periodistas cometen en el tratamiento informativo de los hechos. De la misma forma, también se busca regular y controlar los mensajes que desde los medios de comunicación se dirigen a este colectivo. Este se trata de un tema que permanece vigente y despierta el interés de grandes autores de renombre dentro y fuera del sector jurídico. Por eso, los estudios, comentarios, artículos, libros e informes que hacen referencia a este tema son numerosos y muy frecuentes.

## 3. METODOLOGÍA

---

Como estrategia metodológica se ha seguido el estudio de varios casos relacionados con la protección de los menores en los medios audiovisuales. De igual forma, se ha utilizado una metodología basada en el estudio de diversos documentos como monografías, libros, artículos de revista, informes y resoluciones, todos ellos relacionados con la materia de la investigación.

Además de examinar la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), como se ha mencionado anteriormente, se ha realizado el estudio de seis casos reales a través de las diversas resoluciones publicadas por el propio órgano y disponibles en su página web. El resto de fuentes documentales que han servido para desarrollar este trabajo comprenden desde la legislación vigente que trata la protección de los menores (más concretamente las tres normativas fundamentales como son la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Ley

7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y la Ley 34/1998, de 11 de noviembre, General de Publicidad). Se atenderá, de igual forma, a lo establecido en la ley en referencia a los límites impuestos a la libertad de información y de expresión como consecuencia de la protección de los derechos de los menores.

Las monografías y obras de autores que reflexionen sobre la LGCA, así como los artículos de revistas e informes que discutan la situación de los menores en el entorno audiovisual, han sido también documentos clave para la elaboración del trabajo. Finalmente, es de gran interés para la investigación considerar todo lo establecido por la LGCA en relación con los códigos de autorregulación, haciendo especial mención al Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, de 9 de diciembre de 2004.

## 4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE INFORMACIÓN Y MENORES

### 4.1. Libertad de expresión y libertad de información

El artículo 20 de la Constitución Española (CE) es el encargado de recoger las libertades vinculadas a las actividades informativas. Entre los derechos contenidos en este artículo destacan el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de información. Inicialmente ambos conceptos se utilizaban de forma unitaria como sinónimos y se entendía que se trataba del mismo derecho ejercido por sujetos distintos: en el primer caso por los ciudadanos y en el segundo por los periodistas o profesionales de la información. Sin embargo, el art. 20 CE reconoce ambos derechos como fundamentales y los diferencia de forma clara.

La libertad de expresión se manifiesta como el derecho a *“expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”*. Además, el Tribunal Constitucional también asume que la libertad de expresión puede ejercerse a través de gestos, símbolos y actitudes. La libertad de información, en cambio, se define como el derecho a *“comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”*. Por lo tanto, es el objeto el aspecto clave para la diferenciación de ambos derechos. En el caso de la libertad de expresión se alude a las valoraciones, las opiniones y las apreciaciones subjetivas. La libertad de información, en cambio, hace referencia a la difusión de información veraz, es decir, a los hechos objetivos y a los datos contrastables.

### 4.2. La protección del menor como límite a las libertades informativas

Después de reconocer ambos derechos, el párrafo cuarto del artículo 20.4 CE establece que *“estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este título (los derechos fundamentales), en los preceptos de las leyes que los desarrollan 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”*.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM), por su parte, establece en el art. 5.3 que *“las Administraciones Públicas [...] en particular, velarán porque los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación de las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista”*. En su art. 5.4 la misma ley señala que *“los padres o tutores y los poderes públicos velarán porque la información que reciban los menores sea veraz, plural y respetuosa con los principios constitucionales”*.

Otros tratados internacionales –a los que se hace referencia en el artículo 39.4 CE y en el art. 3 LOPJM- que se han ocupado de la protección de la juventud y la infancia también anteponen el *interés superior del menor* frente a los abusos cometidos en el ejercicio de los derechos de expresión e información. La Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, alude a la protección de la infancia y establece en su art. 16 que *“ningún niño debe ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada”*. El art. 24.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que *“en todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial”*.

La condición especial que poseen los menores de edad supone, como vemos, un claro límite constitucional a las libertades comunicativas reconocidas tanto en la nuestra Carta Magna como en diversos tratados internacionales. Pero, ¿cuál es la razón por la que los menores de edad gozan de un blindaje jurídico mayor? ¿A qué se refiere esa *condición especial*? Tal y como establece el art. 10 CE, los menores, al igual que el resto de individuos, tienen derecho al libre desarrollo de la personalidad y es precisamente esta premisa la que se quiere salvaguardar a través de la protección brindada al colectivo de la juventud y la infancia: garantizar el correcto desarrollo de los menores. Es decir, esa necesidad constitucional de proteger a los menores ante ciertos contenidos difundidos por los medios viene propiciada por *“la falta de capacidad para la valoración que todavía se tiene hasta llegada una edad y la imposibilidad de una actitud crítica que contraponer a esos contenidos [...]”*<sup>1</sup>.

Como explica Juan María Martínez, debido a su corta edad, los menores *“no han podido consolidar aun decisivamente una escala de valores que les permita tener su propio criterio frente a los mensajes que reciben”* por lo que *“[...] su grado de indefensión ante los mensajes que reciben es mayor que el del resto de ciudadanos”*<sup>2</sup>, hecho que les convierte en un colectivo especialmente vulnerable. Además, cabe destacar que, tal y como explican numerosos psiquiatras, una vulneración que amenace los derechos de la

---

<sup>1</sup> Balaguer, M.L. (2007). *Derecho de la información y de la comunicación*. Madrid: Tecnos, p. 159.

<sup>2</sup> Martínez, J.M. (2011). *La protección de la juventud y de la infancia como límite a las libertades informativas en los medios audiovisuales*. Valencia: Universitat de València, pp. 378-379.

personalidad “[...] no sólo tiene efectos en el momento en que se produce, sino que puede provocar efectos negativos, difícilmente ponderables, a lo largo del desarrollo de la persona”<sup>3</sup>.

Por otro lado, hay que mencionar que, al limitar las libertades informativas, no sólo se está tratando de proteger el correcto desarrollo de los menores, sino que también tiene una finalidad de bien colectivo. Aunque este límite sirve para proteger de forma individual los derechos del menor frente a los medios, Martínez Otero señala que este límite constitucional también “[...] protege a la sociedad democrática en su interés en estar conformada por personas libremente desarrolladas”<sup>4</sup> y aboga por la idea de que “los límites derivados de otros bienes constitucionales [...] tienen como objeto proteger el sistema de convivencia de nuestra sociedad, los valores predominantes recogidos en la Constitución”<sup>5</sup>.

#### 4.3. El menor como titular de derechos

---

Aunque la protección de los menores constituye, como vemos, un límite constitucional a las libertades comunicativas, (es, de hecho, el “[...] único bien constitucionalmente protegido que el propio artículo 20.4º CE menciona como límite de las libertades informativas”<sup>6</sup>) no hay que olvidar que los menores son también titulares de los derechos a la libertad de expresión y de información. Así se establece en la LOPJM, que reconoce la titularidad de los menores a estos derechos en su art. 5: “*los menores tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo*”. De esta forma el interés de proteger al menor “conecta con sus derechos como persona, derechos de la personalidad inherentes a su dignidad que le permite ser titular de los derechos fundamentales”<sup>7</sup>. Esto deja entrever una clara evolución en el tratamiento de los menores en nuestro ordenamiento jurídico, que ha pasado de concebirlos como un objeto de tutela a considerarlos como personas titulares “de derechos subjetivos que el ordenamiento debe reconocer, garantizar y proteger [...] porque ante todo son sujetos con dignidad personal y por tanto son titulares de los derechos fundamentales desde que adquieren personalidad”<sup>8</sup>.

#### 4.4. ¿Qué significa jurídicamente ser un menor?

---

Evidentemente, no todos los contenidos difundidos por los medios afectan de igual manera a un menor de cinco o seis años que a un joven de diecisiete a punto de cumplir la mayoría de edad. Antes de entrar a analizar en profundidad

---

<sup>3</sup>Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. (2011). *Menores en los medios de comunicación*. Madrid: Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, p. 76.

<sup>4</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 378.

<sup>5</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 134.

<sup>6</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 134.

<sup>7</sup> Balaguer, *ob. cit.*, p. 162.

<sup>8</sup> Balaguer, *ob. cit.*, p. 164.



la legislación audiovisual en materia de protección de menores hay que establecer, en primer lugar, qué significa jurídicamente ser un menor.

El art. 1 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, establece que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años salvo que en virtud de la ley haya alcanzado antes la mayoría de edad”. No obstante, el término no queda tan claro dentro de nuestro ordenamiento. Según Ana Azurmendi, “las leyes generales que abordan temas relativos al consentimiento o la capacidad de obrar, sea el Código Civil, el Estatuto de los Trabajadores, o incluso la Ley Orgánica 1/1982, de Protección Civil del derecho al Honor, la Intimidad personal y familiar y a la propia Imagen, consideran al menor como el niño y el adolescente hasta los dieciséis años en unos casos y hasta los dieciocho años en otros”<sup>9</sup>. Por lo tanto, no todas las leyes siguen un mismo criterio al definir legalmente a niños y a adolescentes y “junto a las normas que se refieren sólo a niños, otras disposiciones legales aluden indistintamente al niño y al adolescente bajo el nombre de ‘menor’”<sup>10</sup>.

Los conceptos de “joven”, “niño” o “adolescente” no están claramente definidos en nuestro ordenamiento jurídico y en muchas ocasiones este hecho puede dar lugar a confusión. “El hecho de la edad, que puede tener una significación propia en el caso de la infancia, no parece tan razonable en el caso de la juventud, dada además la indeterminación del término juventud, que hace referencia a un tramo de edad muy amplio [...]”<sup>11</sup>. Si la distinción entre “niños” y “jóvenes” resulta confusa y contradictoria en muchos casos, la “delimitación entre ambos grupos se hace difícil desde todos los puntos de vista. [...] La utilización de los conceptos de infancia, juventud y minoría de edad [...] no son ni coincidentes entre ellos ni homogéneos y tienen tratamientos jurídicos diferentes a efectos políticos, civiles, penales o laborales”<sup>12</sup>.

Sin embargo, se entiende que todos los términos citados quedan amparados bajo el rótulo de la minoría de edad. La mayoría de edad viene definida jurídicamente de forma concreta en nuestro ordenamiento (concretamente en el art. 12 de la Constitución) y se establece que un menor de edad deja de serlo a la edad de dieciocho años, si bien existen matizaciones que se refieren a la posibilidad de emancipación de los menores entre los catorce y los dieciséis años. El Código Penal, por su parte, establece que la mayoría de edad penal queda fijada a los dieciocho años (aunque existe la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, que se aplica a los menores a partir de los 14 años). Por tanto, cuando las normativas que se van a analizar a lo largo de este trabajo aluden a la protección del *menor* debe entenderse que lo hacen refiriéndose a todos aquellos sujetos que aún no han alcanzado la mayoría de edad, fijada en nuestro país a la edad de dieciocho años.

---

<sup>9</sup> Azurmendi, A. (2011). *Derecho de la información*. Barcelona: BOSCH, p. 153.

<sup>10</sup> Azurmendi, *ob. cit.*, p. 155.

<sup>11</sup> Balaguer, *ob. cit.*, p. 157.

<sup>12</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 228.

#### 4.5. La ponderación entre los derechos del menor y las libertades comunicativas

---

Según Lluís de Carreras, los criterios utilizados por los tribunales para resolver los conflictos entre las libertades de expresión y de información y los derechos de la personalidad no son los mismos cuando se trata de proteger a adultos o a menores. De Carreras sugiere que “las normas de protección de menores tienen una finalidad (salvaguardar el desarrollo de la personalidad de los menores) y una forma de protección distinta (preventiva)”<sup>13</sup>.

Siguiendo esta idea que plantea el autor, cabría decir que la protección de los derechos de la personalidad “es una defensa *a posteriori* (una vez se ha cometido la acción presuntamente ofensiva) y su finalidad es [...] el resarcimiento de daños y perjuicios”. En cambio, cuando se trata de proteger a los menores, “la finalidad de la protección es evitar las perturbaciones que el ejercicio de la libertad de expresión y de información pueda causar (especialmente a través de la televisión) en el desarrollo de la personalidad de los niños y los adolescentes que no hayan llegado a la mayoría de edad. Son normas, por tanto, *preventivas* ante la posible vulneración de los derechos del menor [...]”<sup>14</sup>.

La misma línea sigue Juan María Martínez Otero, que propone que los poderes públicos actúan *a posteriori* cuando se trata de ejercitar la protección de los menores, “mientras los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen habrán de ser habitualmente defendidos tras la conducta que los vulnera, la protección de la juventud y la infancia conlleva la exigencia de una actuación previa por parte de los poderes públicos, encaminada a defender a los menores antes de que la vulneración de sus derechos se produzca”<sup>15</sup>.

Más allá de la distinción entre adultos y menores, los tribunales llevan a cabo una ponderación siguiendo el principio de proporcionalidad y establecen en cada caso qué derecho merece una mayor protección cuando se enfrentan entre sí la libertad de información o de expresión ejercida por los medios y los derechos de los menores de edad. Hay que tener en cuenta que “cualquier limitación a la libertad de expresión debe adoptarse con criterios muy restrictivos, porque es una libertad de los ciudadanos que la ejercen al margen del poder y, en ocasiones, frente al poder”<sup>16</sup>. Por ello, en cada caso concreto serán los tribunales los encargados de determinar si, como hemos mencionado anteriormente, la protección de la juventud y de la infancia supone un límite a los derechos constitucionales desarrollados en el art. 20.4 CE o no. “En todo caso, debe tenerse en cuenta que para sacrificar la intimidad de un menor en favor de la libertad de información, deben concurrir unos *requisitos mínimos*:

- Que la información que se difunda sea veraz.

---

<sup>13</sup> De Carreras, L. (2008). *Las normas jurídicas de los periodistas*. Barcelona: UOC (Universitat Oberta de Catalunya), p. 228.

<sup>14</sup> De Carreras, *ob. cit.*, pp. 228-229.

<sup>15</sup> Martínez, *ob. cit.*, pp. 394-395.

<sup>16</sup> De Carreras, *ob. cit.*, p. 238.

- Que tenga un interés histórico, científico o cultural relevante.
- Que no lesione la reputación, la dignidad o los intereses del menor”<sup>17</sup>.

Se plantea así la dificultad que los poderes públicos enfrentan a la hora de imponer los límites a los contenidos informativos, evitando caer en desproporcionadas restricciones ni en una excesiva intromisión de los poderes públicos y, al mismo tiempo, huyendo de la laxitud en la defensa de los derechos de los colectivos más vulnerables. Debe existir un equilibrio y “(...) las limitaciones a las libertades informativas que encuentren su causa en la protección de los menores, deberán estar justificadas, (...) sin extenderse a aquellas informaciones inofensivas, ni si quiera a las meramente molestas”<sup>18</sup>.

Dejando a un lado las decisiones de los tribunales, a la hora de informar sobre un hecho informativo en el que los derechos de los menores puedan verse vulnerados, el periodista debe realizar también una ponderación entre el derecho a la intimidad y la propia imagen del menor y el derecho a la información, actuando siempre de acuerdo a la legislación vigente y al correcto ejercicio de la profesión, para que su praxis periodística no pueda ser recriminada después.

## 5. TRATAMIENTO DE LOS MENORES DE EDAD EN LA LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (LGCA)

---

A pesar del amplísimo marco jurídico del que disponemos hoy en materia de protección de menores en muchas ocasiones los medios de comunicación infringen estas normativas y llevan a cabo prácticas ilícitas en su búsqueda por aumentar la audiencia o para lograr una mayor repercusión en la sociedad. Se antepone las ganancias a la calidad de los contenidos informativos. Los medios entran en un círculo vicioso en el que ‘todo vale’ para conseguir aumentar los beneficios económicos, incluso infringir la ley y desproteger así a los menores de edad.

Todas las medidas contenidas en la LOPJM se vieron reforzadas con la entrada en vigor el 1 de mayo de 2010 de la Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), cuyo artículo 7, bajo el rótulo de “Los derechos del menor”, desarrolla toda una legislación en materia de protección de la infancia para garantizar así que los medios de comunicación audiovisuales no transgredan la ley ni amenacen los derechos de los menores. A través de esta ley, que analizaremos más adelante, se regula también la publicidad y los mensajes dirigidos a menores a través de normas especiales, se establecen prohibiciones explícitas, franjas horarias de protección reforzada y otros mecanismos que permiten el control parental de los contenidos audiovisuales.

---

<sup>17</sup> Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, *ob. cit.*, p. 77.

<sup>18</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 399.

Para evitar las agresiones que los medios puedan cometer en los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen de los menores, la LGCA se encarga de definir las directrices jurídicas que deben seguir los medios de comunicación y los periodistas, y establece qué conductas se deben evitar para saber cómo hay que tratar las informaciones en las que hay menores implicados. Porque, como explica Javier Fernández Arribas, periodista y ex director de informativos de Punto Radio, “las precauciones deben ser extremas sobre todo cuando las informaciones se refieren a menores de edad, un colectivo sin posibilidad de defensa y que es el futuro de la sociedad”<sup>19</sup>.

### 5.1. Imágenes de menores en los medios audiovisuales

La utilización y difusión de la imagen de un menor o la divulgación de datos que atañen a su vida privada es quizá el aspecto más controvertido y más veces vulnerado por los medios de comunicación. Los derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen son “los derechos que más fácil y reiteradamente son conculcados por las libertades informativas”<sup>20</sup> Con el fin de evitar correr riesgos, puede parecer que la solución más sencilla es evitar que los menores aparezcan en los medios. Sin embargo, los menores deben tener un espacio en los medios y en la sociedad y, ante todo, debe garantizarse el respeto a su intimidad e imagen<sup>21</sup>. El deber de los periodistas es actuar con diligencia y respetar la ética de la profesión, evitar el morbo y recordar que tienen una responsabilidad social muy importante como instrumentos de divulgación del conocimiento y de información que constituyen.

Tal y como explica la LGCA en su art. 7.1 “*los menores tienen el derecho a que su imagen y voz no sean utilizadas en los servicios de comunicación audiovisual sin su consentimiento o el de su representante legal, de acuerdo con la normativa vigente*”. Y añade “*en todo caso, está prohibida la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o emisiones que discutan su tutela o filiación*”, “se completan así los ilícitos de “*intromisión ilegítima*” en el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen del menor”<sup>22</sup>.

Para poder hacer pública la imagen o los datos personales de un menor hay que tener en cuenta las diversas posibilidades que recoge la ley al respecto. La difusión de las imágenes de un menor a través de medios audiovisuales es lícita siempre y cuando exista el consentimiento pertinente. El

---

<sup>19</sup>Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, *ob. cit.*, p. 41.

<sup>20</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 383.

<sup>21</sup>Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, *ob. cit.*, p. 11.

<sup>22</sup> M. Chinchilla, C. y Azpitarte, M. (Coords.) (2011). *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, p. 192.

consentimiento puede venir de mano del menor, si este reúne las condiciones de madurez necesarias de acuerdo con lo recogido en la Ley Orgánica 1/1982, de Protección civil del Derecho al Honor, a la Intimidad personal y familiar y a la propia Imagen, que establece en el art. 3.1 que *“el consentimiento de los menores e incapaces deberá prestarse por ellos mismos si sus condiciones de madurez lo permiten, de acuerdo con la legislación civil”*.

Pero, ¿qué se entiende cuando decimos que el menor puede dar su consentimiento si reúne las *condiciones de madurez necesarias*? Según Ana Azurmendi, “[...] por capacidad de obrar se entiende la aptitud para ser dueño de uno mismo, ser consciente de los propios actos, tener en definitiva capacidad de autogobierno, característica de la madurez”<sup>23</sup>. Esto implica que la autoridad de los progenitores sobre el menor mermará y se tendrán en cuenta sus propias decisiones, dando así por sentado el hecho de que “[...] el menor es ante todo un ser humano con diversos grados de madurez intelectual que, cuando pueda tomar decisiones racionales, podrá decidir por sí mismo”<sup>24</sup>. Como ejemplo de este supuesto podemos nombrar la STS de 19 de julio de 2000 (CRJ 2000/6753), que ha llegado incluso a reconocer dichas condiciones de madurez a un menor de dieciséis años para aparecer en un programa televisivo erótico en el que se realizaría un *striptease*.

En los restantes casos el consentimiento habrá de otorgarse mediante escrito por los representantes legales del menor, que deberá ponerlo previamente a conocimiento del Ministerio Fiscal, que resolverá en un plazo de ocho días. El consentimiento tácito en el caso de los menores se considera insuficiente. Ejemplo de ello es la STS de 17 de junio de 2009 (CRJ 2009/3403) que enfrentaba al torero Francisco Rivera contra Telecinco, en la que, por tratarse de una menor de edad y no pudiendo ésta prestar el consentimiento por carecer de madurez suficiente conforme a la legislación civil, el poder se atribuye a sus representantes legales. Sin embargo, al carecer también del consentimiento de los representantes legales, el TS entiende que las imágenes del torero y su hija emitidas por la cadena de televisión suponen una intromisión en los derechos de la menor.

Un supuesto añadido que viene a señalar que lo recogido en la Ley Orgánica de Protección civil del Derecho al Honor, a la Intimidad personal y familiar y a la propia Imagen no es suficiente, es el recogido en el art. 4.3 LOPJM, que establece que *“se considera intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen del menor, cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación, o que sea contraria a los intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales”*. Llegados a este punto, es digno de mención el protagonismo que posee el Ministerio Fiscal en el marco de la LGCA, que adquiere un papel de vigilante y va más allá de los propios padres y representantes legales del menor. La fiscalía se presenta como una salvaguardia para aquellos menores que se encuentran en el seno de familias

---

<sup>23</sup> Azurmendi, *ob. cit.*, p. 159.

<sup>24</sup> Balaguer, *ob. cit.*, p. 165.

irresponsables o que buscan lucrarse económicamente a costa de la aparición del menor en los medios. “Ahora bien, la intervención autónoma del Ministerio Fiscal habrá de ser cautelosa, prudente y excepcional”<sup>25</sup>.

La identificación visual de los menores en los medios, sin embargo, no es siempre taxativa, existen una serie de salvedades o situaciones excepcionales en las que es lícita: cuando las informaciones son útiles o positivas para los menores, en supuestos de interés públicos (que habrá que demostrar que es excepcional), cuando son los protagonistas o se toman en lugares públicos, aparecen de manera casual o meramente accesoria a la información principal y no permite hacer una asociación negativa.

## 5.2. Informaciones sobre menores implicados en procesos judiciales

---

Aunque el principio de la publicidad procesal regulado en el art. 120 CE establece que las actuaciones jurídicas serán de carácter público, se contemplan una serie de excepciones. “[...] Cuando un menor está envuelto en un proceso judicial –bien como presunto delincuente, bien como víctima o como testigo–, la regla general de la publicidad admite excepciones, sirviendo al principio general del *interés superior del menor*”<sup>26</sup>. En las informaciones sobre hechos delictivos y procesos penales donde haya menores implicados la ley establece que hay que preservar el anonimato y no difundir datos que puedan dar lugar a la identificación de los menores en un contexto negativo. De esta manera, se evitará crear un estereotipo que criminalice o cause perjuicio en el desarrollo del menor.

El gran poder que poseen los medios de comunicación para dirigir los comportamientos y la opinión pública les obliga, en cierto modo, a ser conscientes de la gran responsabilidad que tienen para con la sociedad. “Los medios tienen que saber que sus mensajes llegan y que tienen unas consecuencias relevantes”<sup>27</sup>. Por ello, deben evitar la exclusión social de los menores y alentar comportamientos positivos en la sociedad. Los medios tienen que escapar de los juicios paralelos, que ejercen presión sobre los menores implicados y no hacen más que agravar las consecuencias dañinas que generan en su futura reinserción en la sociedad. Todos los ciudadanos tenemos derecho a estar informados y a conocer este tipo de hechos, sí, pero siempre y cuando no se dañe ni se perjudique la intimidad de los menores. Evitar exponer a los menores a una tensión mediática innecesaria y crear una imagen negativa de los mismos es una tarea de la que los propios medios tienen que tomar conciencia.

La postura de los periodistas ante una situación de este calibre también debe ceñirse al criterio y la responsabilidad profesional. Tal y como explica Fernando González Urbaneja, expresidente de la Asociación de la Prensa de

---

<sup>25</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 414.

<sup>26</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 444.

<sup>27</sup> Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, *ob. cit.*, p. 58.

Madrid “[...] desde el periodismo profesional solo cabe condenar comportamientos que abusan de quienes no pueden entender lo que ocurre, ni siquiera defenderse”<sup>28</sup>.

### 5.3. Contenidos prohibidos y franjas horarias de protección reforzada

---

Según la psiquiatra María Inés López Ibor, “[...] la televisión no distingue espectadores, de forma que un niño de 4 años enciende el televisor y tiene acceso a los mismos contenidos que un adulto o un adolescente”<sup>29</sup>. Por ello, y para evitar que los contenidos más propios de los adultos estén al alcance de los más jóvenes, la LGCA está prevista de un complejo sistema de franjas horarias cuyo objetivo no es otro que reforzar la protección de la juventud y de la infancia frente a los contenidos difundidos por los medios de comunicación que puedan resultar perjudiciales para este colectivo.

El artículo 7.2 de la LGCA establece, en primer lugar, que queda totalmente prohibida la difusión de contenidos *“que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y, en particular, la de aquellos programas que incluyan escenas de pornografía, maltrato, violencia de género o violencia gratuita”*. Pero, ¿cuál es la línea roja que marca los límites? Al hacer referencia al término *violencia gratuita* no se establece una franja clara que delimite qué está considerado como *violencia gratuita* y qué no, “es muy posible que aquello que una persona considere que es violencia gratuita, otra pueda encontrarle muchos paliativos [...]”. La violencia, por sí misma, no puede ser objeto de censura sistemática”<sup>30</sup>.

Respecto al resto de programas o contenidos que también *“puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores”* y se establece que *“solo podrán emitirse en abierto 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”*. Además, el propio artículo señala que el indicador visual deberá mantenerse visible durante la emisión del programa. Por tanto, la difusión de este tipo de contenidos queda limitada a los canales con acceso condicional y que cuenten con sistemas de control parental.

Las franjas horarias que refuerzan la protección de los menores establecidas por la normativa audiovisual son las siguientes: entre las 8 y las 9 y entre las 17 y las 20 los días laborables, y entre las 9 y las 12 los sábados, domingos y días festivos de ámbito estatal. Durante dichas franjas horarias se prohíbe la emisión de todos aquellos contenidos recomendados para mayores

---

<sup>28</sup> Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, *ob. cit.*, p. 12.

<sup>29</sup> Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, *ob. cit.*, p. 48.

<sup>30</sup> De Carreras, *ob. cit.*, p. 242.

de 13 años y, siempre que se emitan (fuera de las franjas horarias establecidas previamente) deberán mantener, como ya se ha mencionado, la señal visual pertinente el tiempo que dure la emisión del programa en cuestión. Esta franja de protección especial se aplica también a varias fechas señaladas en el calendario como son el 1 y 6 de enero, Viernes Santo, 1 de mayo, 12 de octubre, 1 de noviembre y 6, 8 y 25 de diciembre. A través de este artículo, la LGCA “eleva al rango legal las franjas y días de protección reforzada que ya contemplaba el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia para menores de 13 años”<sup>31</sup>. Como novedad entre las medidas de protección de los menores, la LGCA obliga a todos prestadores de servicios de comunicación audiovisual televisiva a que dispongan de un sistema de clasificación por edades y un sistema de codificación digital que permita el control parental de los contenidos. Dicho sistema de codificación debe estar homologado por la autoridad audiovisual competente.

Además de las franjas de protección reforzadas, la ley ha establecido también otros tramos horarios para regular la emisión de programas de televisión específicos que “por su contenido se entienden lesivos para los menores (sin por ello prohibirse su emisión en abierto, por lo que por ende habría que considerar que no se estima pueden perjudicarles gravemente)”<sup>32</sup>. Se limita la emisión de programas dedicados a los juegos de azar y las apuestas a la franja horaria comprendida entre la 1 y las 5 de la mañana, salvo los sorteos que tienen una finalidad pública como es el caso de las Loterías del Estado o de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Los contenidos relacionados con el esoterismo y las paraciencias sólo se podrán emitir en la franja horaria comprendida entre las 22 y las 7 horas, y se matiza además que los prestadores del servicio de comunicación audiovisual serán los responsables sobre los posibles fraudes que se puedan producir en dichos programas. Finalmente, el art. 7.2 incluye un último párrafo (hubiera sido más coherente recoger este punto en el art. 7.3 referente a las comunicaciones comerciales y la publicidad) que establece que “*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*”.

Como vemos, la normativa fijada por la LGCA supone un avance significativo en materia de protección de menores respecto a la legislación anterior a la puesta en marcha de esta ley. No obstante, “[...] 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 [...]”<sup>33</sup>. Por otro lado, cabe destacar que “la aplicación de estas normas no plantea particulares problemas

<sup>31</sup> Chinchilla y Azpitarte, *ob. cit.*, p. 194.

<sup>32</sup> Guichot, E. (2013) *Derecho de la comunicación*. 2ª Ed. Madrid: lustel, p. 175.

<sup>33</sup> Fuente, C. y Ruiz, J.A. (2011). Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, 153-157, p.14.



cuando tienen precisos y tajantes enunciados negativos” [...] “en otros casos, sin embargo, es necesaria una valoración, que puede ser delicada y compleja, para determinar si un determinado mensaje atenta contra alguno de los criterios o principios expresados en las normas, como pueda ser la apreciación de si se explota la credulidad de los niños o el grado de violencia que pueda advertirse en una película”<sup>34</sup>.

#### 5.4. Publicidad televisiva y menores

---

La LOPJM establece en su art. 5.4 que, “*para garantizar que la publicidad y los mensajes dirigidos a menores o emitidos en la programación dirigida a éstos no les perjudique moral o físicamente, podrá ser regulada por normas especiales*”. La LGCA se encarga en su art. 7.3 de la regulación de la comunicación comercial dirigida a menores y lo hace a través de estas normas especiales a las que alude la LOPJM. Esta decisión de regular de forma especial la publicidad dirigida al menor atiende a diversas razones. Como se menciona en el apartado 4.2 de este trabajo, los menores tienen derecho al libre desarrollo de la personalidad como individuos que son, y es esa premisa la que se quiere salvaguardar a través de su especial protección, garantizando así el correcto desarrollo de su personalidad. El grado de indefensión de los menores frente a los mensajes publicitarios es mayor que el de las personas adultas, “debido a su falta de experiencia, a su particular credulidad, y a su dificultad de distinguir muchas veces lo que es producto de la fantasía de lo real”<sup>35</sup>. Además, hemos de tener en cuenta la gran repercusión que un medio como la televisión ejerce sobre los niños, que “en gran medida aprenden a interpretar el mundo en base a los parámetros y estereotipos que les ofrece [...]”<sup>36</sup>. Por todo ello, el legislador reconoce la necesidad y prevé una serie de medidas que restringen y limitan la publicidad dirigida a menores para garantizar la protección de sus derechos.

El art. 7.3, con el fin de evitar el daño moral o físico que las comunicaciones comerciales puedan ocasionar a los menores, recoge una serie de limitaciones en materia publicitaria. En primer lugar se establece que estas comunicaciones comerciales “*no deben incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad*”. Se hace referencia, por tanto, a la falta de experiencia de los menores mencionada anteriormente y señala que los anunciantes no deben aprovecharse de ella. El siguiente apartado sigue la misma línea y determina que “*no deben animar directamente a los menores a que persuadan a sus padres o terceros para que compren bienes o servicios publicitarios*”. Algo similar se establece a continuación, se prohíbe a los anunciantes “*explotar la especial relación de confianza que los menores depositan en sus padres, profesores, u otras personas*”, a fin de evitar “animar

---

<sup>34</sup> Muñoz Machado, S. (2011), *Derecho de la regulación económica, Vol. V: Audiovisual*. Madrid: Iustel, p. 343.

<sup>35</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 188.

<sup>36</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 187.

al menor a recurrir a la insistencia de los padres – persuasión por agotamiento, podríamos llamarla”<sup>37</sup>.

El cuarto y quinto apartados prohíben de forma explícita la difusión (sin motivos justificados) de “*menores en situaciones peligrosas*” así como la incitación a “*conductas que favorezcan la desigualdad entre hombres y mujeres*”. El último punto concerniente a las limitaciones publicitarias se centra en todos aquellos productos y artículos dirigidos especialmente a los menores, como es el caso de los juguetes, y, para evitar la publicidad engañosa, apunta que “*no deberá inducir a error sobre las características de los mismos ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el menor para utilizarlas sin producir daño para sí o a terceros*”.

Finalmente, el artículo 7.4, con el objetivo de favorecer los hábitos de vida y de alimentación más saludables promovidos durante los últimos años por la sociedad, el Legislador insta a la autoridad audiovisual competente a promover “*entre los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva el impulso de códigos de conducta en relación con la comunicación comercial audiovisual inadecuada, que acompañe a los programas infantiles o se incluya en ellos, de alimentos y bebidas que contengan nutrientes y sustancias con un efecto nutricional o fisiológico, en particular aquellos tales como grasas, ácidos transgrasos, sal o sodio y azúcares, para los que no es recomendable una ingesta excesiva en la dieta total*”. En relación con este apartado, hay que decir que “la redacción es bastante deficiente en su precisión pero la interpretación que parece adecuarse mejor al texto indica que los ejemplos (“*tales como productos adelgazantes, intervenciones quirúrgicas o tratamientos de estética*”) desarrollan la primera categoría de la comunicación comercial prohibida en este apartado”<sup>38</sup>.

### 5.5. Régimen sancionador

---

El régimen sancionador establecido por la LGCA aparece desarrollado a partir del artículo 57, donde se establecen las acciones consideradas como infracciones en una escala decreciente que va desde las infracciones consideradas como muy graves, las graves y las leves. A cada una de estas infracciones acompaña una sanción, que será mayor o menor en función de cuál sea el nivel de gravedad de la infracción cometida.

El art. 57.4 LGCA recoge dentro de las infracciones consideradas como muy graves “*la difusión del nombre, la imagen u otros datos que permitan la identificación de los menores en el contexto de hechos delictivos o en emisiones que discutan su tutela o filiación*”, supuestos recogidos en el artículo 7.1 de la misma ley -“de hecho, resulta de interés notar que éste es el único supuesto de infracción muy grave de la LGCA directamente relacionada con la protección de los menores”<sup>39</sup>-. Las sanciones previstas para este tipo de

---

<sup>37</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 489.

<sup>38</sup> Muñoz Machado, *ob. cit.*, p. 384.

<sup>39</sup> Chinchilla y Azpitarte, *ob. cit.*, p. 192.

infracciones muy graves (recogidas en el artículo 60) establecen multas que van desde los 500.001 hasta los 1.000.000 euros en el caso de las televisiones y de 100.001 a 200.000 para los servicios de comunicación radiofónicos, electrónicos y de catálogo de programas.

El art. 58.3 tilda de infracción grave *“la vulneración de la prohibición, y en su caso, de las condiciones de emisión de contenidos perjudiciales para el menor, previstas en el artículo 7.2”*. Las sanciones dispuestas para todas aquellas infracciones consideradas como graves van desde los 100.001 hasta los 500.000 euros en el caso de la comunicación televisiva y de 50.001 a 100.000 para los servicios de radiofonía, servicios de comunicación electrónica así como los prestadores de servicio de catálogo de programas. El artículo 58.13 señala que *“la acumulación de cuatro infracciones leves en un mismo año natural”* pasa a considerarse una falta grave. Además, en el artículo 59.2 se establece como infracción leve *“el incumplimiento del resto de deberes y obligaciones establecidas en esta Ley, que no estén tipificadas como infracciones graves o muy graves”* (por lo que entrarían también el resto de obligaciones del artículo 7 de protección del menor y que no aparecen en el art. 7.1 ni en el 7.2). Este tipo de infracciones leves conllevan multas de hasta 100.000 euros en el caso de los servicios televisivos y hasta de 50.000 para los radiofónicos, comunicación electrónica y de catálogo de programas.

Por otro lado, también se hace mención a la publicidad de la sanción por parte del prestador amonestado. Emilio Guichot explica que “[...] se prevé que la autoridad competente para su imposición podrá acordar que la sanción lleve aparejada la obligación de difundir la parte resolutive de las mismas, lo cual puede contribuir a la ejemplaridad de las sanciones o como advertencia a los posibles perjudicados que puedan utilizar la resolución como argumento de apoyo en una eventual reclamación de daños y perjuicios”<sup>40</sup>. Sin embargo, tal y como aclara a continuación el autor, “se establece tan sólo como una potestad discrecional de la autoridad audiovisual, sin criterio alguno que la delimite. Finalmente, se establece una medida accesoria a la sanción: la obligación del infractor de reponer la situación alterada a su estado originario y resarcir los daños y perjuicios causados, siempre que técnicamente sea posible”<sup>41</sup>.

Otro de los puntos a tener en cuenta dentro del régimen sancionador son los criterios de cuantificación de la sanción establecida. Son numerosas las voces que plantean la posibilidad de establecer las sanciones en función de los beneficios obtenidos por los prestadores amonestados, así como la necesidad de “imponer también sanciones económicas más contundentes, equivalentes al provecho obtenido, y de más fácil y rápida aplicación para quienes no ponen en primer lugar el interés superior del menor”<sup>42</sup>. Se discute sobre la necesidad de un régimen sancionador más adecuado, que aplique “sanciones pecuniarias en

---

<sup>40</sup> Guichot, *ob. cit.*, p. 110

<sup>41</sup> Guichot, *ob. cit.*, p. 110

<sup>42</sup> Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. (2011). *Menores en los medios de comunicación*. Madrid: Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, p. 9.

función del lucro obtenido por los medios de comunicación cuando vulneren los derechos de los menores a través de sus informaciones”<sup>43</sup>.

## 6. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN POR LA AUTORIDAD AUDIOVISUAL

### 6.1 La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La autoridad competente en materia de legislación audiovisual es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que regula y supervisa, de forma independiente y al margen de los poderes políticos y económicos, el sector audiovisual, así como todos los mercados y demás sectores productivos. Anteriormente era el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) el encargado de regular el sector audiovisual, sin embargo, se trata de un órgano que nunca se llegó a crear y, por ende, todas sus funciones quedaron bajo la responsabilidad de la CNMC a partir del año 2013.

La Ley, 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, establece que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa en el desarrollo de su actividad para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial”*.

La Comisión está formada por dos órganos principales: el Consejo y el Presidente (de la Comisión y del Consejo). Los miembros que conforman el Consejo son diez: ocho consejeros, un Presidente y un Vicepresidente. Todos ellos son nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, y tienen un mandato de seis años sin posibilidad de reelección. Entre las funciones otorgadas a la CNMC relacionadas con la protección de la juventud y de la infancia, destacan los establecidos en el artículo 9, referente a la supervisión y control en materia de mercado de comunicación audiovisual:

*“3. Controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo. En el ejercicio de esta función, la Comisión se coordinará con el departamento ministerial competente en materia de juego respecto a sus competencias en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, a efectos de hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad.*

---

<sup>43</sup> Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. (2011). *Menores en los medios de comunicación*. Madrid: Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, p. 29.

*“4. Supervisar la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente y los códigos de autorregulación en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.*

*“5. Velar por el cumplimiento de los códigos de autorregulación sobre contenidos audiovisuales verificando su conformidad con la normativa vigente, en los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.*

*“6. Controlar el cumplimiento de las obligaciones, las prohibiciones y los límites al ejercicio del derecho a realizar comunicaciones comerciales audiovisuales impuestos por los artículos 13 a 18 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo.*

El artículo 29 de la citada Ley desarrolla la potestad de inspección y sancionadora de la CNMC y señala que *“se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo”*. Asimismo, señala que la resolución de un procedimiento pondrá fin a la vía administrativa, quedando así la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo.

## 6.2 Infracciones y sanciones: casos concretos

---

### 6.2.1. Caso 1º: La presentación de conductas imitativas de la prostitución en el programa “Espejo Público”.

---

El día 27 de junio de 2013 Mediaset España Comunicación, S.A. (en adelante Mediaset) presentó una denuncia por la emisión de varios programas de Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S.A. (en adelante Atresmedia) por la emisión de contenidos inadecuados durante el horario de protección reforzada, en el programa “Espejo Público”, emitido en Antena 3 el día 16 de mayo de 2013 entre las 08:56:26 y las 12:24:50 y bajo la calificación de apto para todos los públicos (TP).

La denuncia se basa *“en la presentación morbosa de manifestaciones sexuales y de contenido erótico; prostitución e incitación de conductas imitativas de la prostitución como remedio de la crisis”*<sup>44</sup>, según consta en el expediente sancionador de la CNMC. Durante el sumario que da comienzo al programa se presenta el tema de la prostitución entre las universitarias y las imágenes emitidas durante esa franja horaria muestran a una joven en ropa interior que aparece *“en actitud provocadora, insinuándose, quitándose el sujetador y tocándose”*. Todo ello durante el horario de protección reforzada según la Ley. A continuación el tema se desarrolla y se debate con expertos y diversos tertulianos, mientras se muestra reiteradamente el vídeo de la estudiante universitaria prostituyéndose.

---

<sup>44</sup> SNC/DTSA/490/14/ATRESMEDIA, FJ 3.

Teniendo en cuenta la temática abordada, las escenas e imágenes emitidas, se trata de unos contenidos inadecuados para los menores de edad que pueden resultar perjudiciales para su desarrollo físico, mental o moral. Por ello, Atresmedia podría haber infringido lo dispuesto en los artículos 7.2 y 12 de la LGCA, así como lo establecido en el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia y en el Código de Autorregulación con otros Criterios orientadores para la clasificación de programas, suscritos ambos por el prestador. Según los criterios especificados en estos códigos, los programas que en sus contenidos analizan o presentan el ejercicio de la prostitución deben clasificarse como “no recomendados para menores de 18 años” (NR18), salvo que tengan una finalidad claramente informativa o educativa para alertar a los menores, en cuyo caso bastaría con clasificarlos como “no recomendados para menores de 13 (NR13) o 12 años (NR12)”, según el Código que se aplique.

Es evidente que se ha incumplido lo recogido tanto en la LGCA como en los Códigos de Autorregulación. El programa debería haberse calificado como no recomendado para menores de 18 años (NR18) y no como apto para todos los públicos (TP) y, por tanto, haberse emitido fuera de la franja horaria de protección de menores, entre las 22,00 horas y las 08,00 horas. Atendiendo al artículo 58.3 LGCA y al horario (franja horaria de protección reforzada) en el que se realizó la emisión (y, en consecuencia, a la calificación que debería haber tenido el programa) se considera que Atresmedia ha cometido varias infracciones de carácter grave. Atendiendo a los perjuicios causados y a la repercusión social de la infracción, la sanción ha sido evaluada según la duración del programa, la franja horaria afectada, el número de menores afectado y el tipo de temática conflictiva y se ha propuesto imponer una multa de 150.000, 00 Euros.

#### 6.2.2. Caso 2º: La emisión de contenidos e imágenes explícitas relacionadas con la prostitución en “El programa de Ana Rosa”

El día 19 de junio de Atresmedia presentó una denuncia por la emisión de contenidos inadecuados en “El programa de Ana Rosa” durante el horario de protección reforzada por parte de Mediaset. Los contenidos fueron emitidos en el canal Telecinco el día 12 de junio de 2013 entre las 08:55:51 y las 12:42:07 y bajo la calificación de apto para todos los públicos (TP). La denuncia se justifica con la premisa de que “el programa en cuestión presenta un gran número de detalles acerca de la práctica de la prostitución [...], lo cual excede de lo que podría considerarse como finalidad meramente educativa o informativa”<sup>45</sup>, según consta en el expediente sancionador de la CNMC. El programa se inicia con una introducción al tema de la investigación de las mafias de la prostitución un polígono de un barrio madrileño. La emisión se realiza durante la franja horaria de protección reforzada. Asimismo, en el plató del programa, la presentadora, Ana Rosa Quintana, comienza a explicar en qué consiste el reportaje mientras, al fondo, se observa una imagen de una prostituta semidesnuda. A continuación se intercalan “imágenes de la zona y de las

<sup>45</sup> SNC/DTSA/493/14MEDIASET, FJ 3.

mujeres que practican la prostitución, semidesnudas la mayoría. Incluso se puede ver a una prostituta en el coche de un cliente practicando sexo en la parte trasera”.

Teniendo en cuenta la temática, las escenas e imágenes emitidas, se trata de unos contenidos inadecuados para los menores. Por ello, como ocurre en el caso anterior con Atresmedia, Telecinco podría haber infringido lo dispuesto en los artículos 7.2 y 12 de la LGCA, así como los criterios establecidos en el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia y el Código de Autorregulación con otros Criterios orientadores para la clasificación de programas, a los que Mediaset también está adscrito. Una vez más, y en función de los contenidos emitidos, es evidente que el prestador ha incumplido no sólo lo recogido en la legislación vigente sobre contenidos audiovisuales, sino que, como en el caso anterior, también se ha incumplido lo establecido por los códigos de autorregulación suscritos por el propio prestador. El programa debería haberse calificado como no recomendado para menores de 13 años (NR13) (o 12, según el código aplicado) y no como apto para todos los públicos (TP).

Según el artículo 58.3 LGCA el prestador habría cometido una infracción de carácter grave al emitir dichos contenidos inadecuados y, por haberse realizado la emisión durante la franja horaria de protección reforzada, la calificación que debería haber tenido el programa es inadecuada, por lo que habría cometido otra infracción grave. Al igual que en caso anterior y atendiendo a una serie de criterios, la CNMC resuelve imponer a Mediaset una multa de 150.000, 00 Euros.

### 6.2.3. Caso 3º: La emisión de imágenes de contenido sexual y consumo de estupefacientes por parte de menores en la serie “Física o Química”

El 9 de octubre de 2013 Mediaset presentó una denuncia por la emisión de varios contenidos inadecuados para el horario de protección general, entre los que figuraban dos capítulos de la serie “Física o Química”, emitidos en el canal Neox, los días 16 de septiembre de 2013 y 18 de septiembre de 2013 y bajo la calificación de no recomendado para menores de 7 años (NR7). Esta denuncia viene propiciada por la descripción exhaustiva de “contenidos relacionados con la presentación del consumo de alcohol y drogas, en ambiente festivo y con tratamiento axiológicamente positivo”<sup>46</sup>.

Durante la emisión del primer capítulo que consta en la denuncia, emitido el 16 de septiembre de 2013 entre las 12:27:57 h. y las 12:51:16 h., y bajo la calificación NR7, se emiten contenidos relacionados con el consumo de drogas y alcohol. En varias escenas se puede ver a dos jóvenes fumando cannabis en el cuarto de baño de un instituto en un ambiente jovial y se hacen alusiones explícitas al hachís. Otra escena posterior muestra a varios jóvenes en una fiesta bebiendo, fumando, esnifando droga y preparando rayas, mientras otros animan a consumir. Después varios jóvenes toman unas

<sup>46</sup> SNC/D TSA/468/14/ATRESMEDIA II.

pastillas y empiezan a forzar a una chica que está en un sofá, la cual se resiste y parece un intento de violación o abuso sexual por parte de los dos jóvenes.

El segundo capítulo, emitido el 18 de septiembre de 2013, entre las 11:23:06 h. y las 12:56:66 h. y bajo la misma calificación (NR7), muestra varias escenas de una piscina donde un personaje saca una bolsa de droga para esnifar y varios jóvenes comienzan a consumir la droga. A continuación, un joven aparece fumando hachís y se da una visión complaciente con el consumo de drogas en otra escena que aparece una alumna en el cuarto de baño. Durante la preparación de una fiesta contra el alcohol y que aparecen mensajes contradictorios, ya que, tanto los alumnos como varios profesores aparecen consumiendo alcohol.

Por la temática, escenas e imágenes, estamos ante unos contenidos audiovisuales inadecuados para los mayores de 7 años. Por ello, Atresmedia podría haber infringido lo dispuesto en los artículos 7 (apartados 2 y 6) y 12 de la LGCA, así como los criterios establecidos en el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia. En dichos códigos se determina que los contenidos que presenten el consumo de drogas y alcohol de forma positiva o que inciten al consumo deben clasificarse como “no recomendado para menores de 18 años” (NR18). Cuando el alcohol o el trabajo se presentan dentro del marco de los usos habituales del contexto histórico o social y la presentación no sea positiva, se clasificarán como “no recomendados para menores de 16 años” (NR16). Si se hace con fines educativos o informativos se clasificarán como “no recomendado para menores de 13 (NR13) o de 12 años (NR12)”, según el Código que se aplique.

Teniendo en cuenta los contenidos emitidos, en los que se presentan temas considerados como negativos o peligrosos para los menores (consumo de drogas y alcohol, prácticas sexuales explícitas, violencia, lenguaje soez e insultos...), constituye una vulneración respecto a la clasificación por edades y la emisión de contenidos perjudiciales para los menores recogidas en los Códigos de Autorregulación y, en consecuencia, de las obligaciones establecidas en el art. 7.6 de la LGCA. Así pues, se entiende que los programas deberían haberse calificado de forma más restrictiva y con calificaciones superiores a la de NR7.

La LGCA establece en su artículo 58.12 que es considerada como infracción administrativa de carácter grave “*el incumplimiento de los códigos de autorregulación de conducta a que se refiere el artículo 12 de esta Ley*”. Asimismo, el art. 60 de la citada Ley establece que la infracción podrá ser sancionada con multa de 100.001 a 500.000 euros. Atendiendo a los perjuicios causados y a la repercusión social de la infracción, la CNCM impone al prestador del servicio dos infracciones administrativas de carácter grave (por la emisión de los dos capítulos) con una multa de 105. 700,000 euros una y de 104.900, 00 euros la otra, lo que suman un total de 210.600, 00 Euros.



#### 6.2.4. Caso 4º: Emisión de contenidos explícitos de carácter sexual, actitudes discriminatorias e imitativas de la prostitución en la película “American Playboy”

El día 17 de julio de 2014, en el ejercicio de las facultades de control en materia audiovisual atribuidas a la CNMC, se acordó la incoación del proceso sancionador por la emisión de la película “American Playboy”, emitida en el canal de Mediaset, Cuatro, el sábado, 7 de julio de 2014, entre las 15:53:32 h. y las 17:39:47 h. y bajo la calificación de “no recomendada para menores de 12 años” (NR12) que, por la temática abordada, escenas e imágenes, resultan unos contenidos audiovisuales inadecuados para los menores.

Tal y como describe la autoridad audiovisual, “la película contiene numerosas escenas explícitas de carácter sexual”<sup>47</sup>. Durante el desarrollo de la película se describen relaciones de sexo por interés, imágenes de alto contenido sexual y erótico, así como actitudes discriminatorias y sexistas. Aunque no llegan a considerarse pornográficas, las escenas tienen un carácter explícito y van más allá de la mera insinuación de. Además, la trama de la película gira en torno al ejercicio de un tipo de prostitución, ya que las relaciones sexuales son consecuencia de una relación de carácter mercantil, y no sentimental.

Teniendo en cuenta la temática, las escenas e imágenes emitidas, se trata de unos contenidos inadecuados para los menores de edad. Por ello, Telecinco podría haber infringido lo dispuesto en los artículos 7.2, 7.6 y 12 de la LGCA, así como lo establecido en el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, suscrito por el prestador. Asimismo, Mediaset también ha suscrito el prestador. En dicho códigos se determinan los criterios para la clasificación de programas y se establece que las emisiones relacionadas con los comportamientos sociales y el sexo:

- *Los programas en los que se produce una presentación de relaciones afectivo-sentimentales que aparezcan con manifestaciones sexuales explícitas o insinuación de actos de carácter sexual y/o contenido erótico, excepto en aquellos casos en que el romanticismo sea predominante, o su tratamiento humorístico o paródico genere un efecto de distanciamiento del carácter erótico, deben clasificarse, en ambos códigos, como NR12 o NR13, según el Código que se aplique.*
- *Los programas que contienen la presentación e manifestaciones sexuales explícitas, la insinuación grosera de actos de carácter sexual y/o contenido erótico, excepto en aquellos casos en que el romanticismo sea predominante, o su tratamiento humorístico o paródico genere un efecto de distanciamiento y atenuación del carácter erótico, se deben clasificar como NR16 (Código de 2011).*
- *La presentación de relaciones sexuales de forma obscena, se clasifica como NR18.*

<sup>47</sup> SNC/D TSA/1309/14/MEDIASET.

Atendiendo al artículo 58.12 LGCA se establece que el incumplimiento del Código de Autorregulación supone una infracción de carácter grave. Asimismo, la emisión en horario de protección de menores y bajo la calificación de NR12 de contenidos perjudiciales para el desarrollo de los menores, el prestador incurre también en otra infracción carácter grave (según el art. 60.2 de la citada Ley. Por ello, según la duración del programa, la franja horaria afectada, el número de menores afectado (audiencia media de 76.000 menores) y el tipo de temática conflictiva y se impone una multa de 112. 100, 00 Euros a Mediaset.

#### 6.2.5. Caso 5º: Emisión de conductas nocivas y perjudiciales para la salud de forma reiterada y bajo una calificación inadecuada en el programa “Crónicas Carnívoras”

---

La CNMC, en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, constató que Mediaset emitió varios capítulos del programa “Crónicas Carnívoras” en su canal Energy, de lunes a viernes, bajo la calificación de “no recomendado para menores de 7 años” (NR7), no siendo la calificación adecuada de acuerdo con el contenido emitido.

El 12 de mayo de 2014 la CNMC requirió a Mediaset que en el plazo de diez días adecuase la calificación por edades del programa y se asegurase de que la emisión de dichos contenidos se adecuara a las franjas horarias de protección reforzadas. Entre el 26 de mayo de 2014 –fecha en la que debía haberse dado el cumplimiento de la resolución de la CNMC- y el 18 de diciembre de 2014, se emitieron 406 capítulos de “Crónicas Carnívoras”, de las cuales 33 se calificaron como NR12, dos se emitieron sin calificación y el resto (371) con la calificación de NR7. De estas últimas, seis emitieron en horario de protección reforzada.

Mediaset no adecuó la calificación por edades por lo que, según lo establecido en el artículo 58.8 LGCA, se considera una infracción muy grave “*el incumplimiento de las instrucciones y decisiones de la autoridad audiovisual*”. La infractora no solo desatendió la decisión tomada por la autoridad audiovisual, sino que la incumplió de forma reiterada al no adecuar la calificación del contenido emitido durante 373 capítulos y al emitirlos dentro de las franjas de protección reforzada hasta en 6 ocasiones.

Así pues, se vulnera lo previsto en el artículo 7.2 de la LGCA y el Código de Autorregulación y se incurre en una infracción administrativa de carácter grave tipificada en el artículo 58.5 de la LGCA. Teniendo en cuenta la especial gravedad debido a que el contenido fue emitido en franjas de protección reforzada y la existencia de intencionalidad en la infracción tras haber sido requerido para su cese con anterioridad, se impone una multa de 130.000,00 Euros al prestador del servicio de comunicación audiovisual Mediaset.

#### 6.2.6. Caso 6º: Presentación de contenidos perjudiciales para los menores, situaciones de grave conflicto emocional y utilización de violencia verbal en el programa “Sálvame Naranja”

---

El día 25 de junio de 2015, una asociación de usuarios presentó una denuncia por los contenidos emitidos en el programa “Sálvame Naranja”, el día 9 de junio de 2015, por considerar que eran perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores. Además, el denunciante también consideraba como inapropiada la calificación de “no recomendado para menores de 7 años” (NR7) que el prestador del servicio otorgó a dicho programa. Además, la autoridad audiovisual (la CNMC), ya requirió el 11 de diciembre de 2014 a Mediaset que adecuara la calificación del programa “Sálvame Diario”. Como resultado, el prestador decidió separar el programa en dos bloques, “Sálvame Limón”, emitido entre las 16:00 y las 17:00 horas con NR12, y “Sálvame Naranja”, emitido a partir de las 17:00 con la calificación de NR7.

Durante la emisión de “Sálvame Limón” (en horario de protección general) y bajo la calificación de NR12, el contenido se centra en la entrevista a una mujer cuyo esposo está en un hospital haciéndose un chequeo médico. No obstante, los colaboradores ponen en duda dicha situación. Tras un intenso debate, la mujer llama al hospital en directo y tras hablar con alguien confirma de nuevo su versión inicial. Los tertulianos siguen poniendo en duda esta versión y se despide temporalmente a la entrevistada. A continuación, durante la emisión del segundo bloque, “Sálvame Naranja” (en horario de protección reforzada) y bajo la calificación de NR7, se retoma el tema. Tras una brusca interrupción, reaparece la entrevistada con novedades de lo que ocurre en el hospital. Uno de los colaboradores interrumpe a la mujer para decir que también tiene novedades y a partir de ahí se crea un ambiente de tensión, acompañado por imágenes y una música inquietante. La entrevistada, visiblemente nerviosa, discute con el colaborador. La angustia durante el programa se incrementa a medida que los colaboradores apuntan a la gravedad del estado de salud del cónyuge de la entrevistada. Antes de despedir a la entrevistada, se enzarza en una discusión con una de las colaboradoras del programa (la cual la interrumpe constantemente y se pone a cantar por encima de la voz de la entrevistada) y se intercambian una serie de insultos.

Mediaset califica el bloque “Sálvame Naranja” como NR7 (si lo hiciera como NR12 no podría emitirlo en ese horario). Sin embargo, según los criterios relativos a comportamientos sociales y temática conflictiva dicho Código establece que, durante el horario protegido, los prestadores deben *“Evitar la utilización instrumental de los conflictos personales y familiares como espectáculo, creando desconcierto en los menores” (punto II.1.e)*. Dado que el programa está destinado a aumentar la angustia en la entrevistada y en los espectadores (música de intriga, división de pantalla, conexión fuera de plató...), se puede decir que crea en directo una situación de grave conflicto emocional. Por ello, un programa con esos contenidos debería tener la calificación de NR13 o NR12 según el Código que se aplique. Además, cabe destacar que en la discusión que tiene lugar al final del programa, pone de

manifiesto la utilización de la violencia verbal y un claro menosprecio al interlocutor, contenido que puede resultar perjudicial para los menores.

La LGCA establece en su artículo 58.3 que la vulneración de la prohibición de la emisión de contenidos perjudiciales para el desarrollo de los menores (recogida en el art. 7.2 LGCA) está tipificada como una infracción de carácter grave. Para cuantificar la sanción a imponer se ha atendido la duración del programa y las franjas horarias afectadas (tres horas de protección reforzada), a la audiencia media de menores de 12 años (36.000 menores de 12 años), el tipo de contenidos emitidos (angustia y violencia), la intencionalidad del operador en su aspecto negligente, el ámbito de cobertura (nacional) y la calificación otorgada (NR7). Se impone una multa de 196.001 Euros al prestador del servicio por haber emitido contenidos audiovisuales para los menores de 12 años que pueden resultar perjudiciales para su desarrollo físico, mental y moral.

## 7. LOS CÓDIGOS DE AUTORREGULACIÓN

---

### 7.1. Los códigos de autorregulación en la LGCA

---

Como hemos visto hasta ahora, los contenidos audiovisuales están regulados a través de la Ley General de Comunicación Audiovisual (LGCA). Sin embargo, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual también pueden optar por una regulación más estricta que la recogida en la ley y que refuerce el autocontrol de los contenidos que emiten. Esta regulación interna tiene un carácter voluntario y generalmente es una decisión que los prestadores adoptan como consecuencia de presiones sociales. La aprobación de códigos éticos (que, más allá de limitarse a los contenidos, también pueden establecer normas básicas de actuación para los periodistas) es un derecho reconocido en el art. 12.1 LGCA, que establece que los prestadores tienen *“derecho a aprobar códigos en los que se regulen los contenidos de la comunicación audiovisual y las reglas de diligencia profesional para su elaboración”*.

Aunque a continuación la Ley señala que estos códigos deben estar dotados de sistemas de autocontrol previo y mecanismos para resolver las reclamaciones, no se especifica, tal y como resuelve Iñigo Lazkano, “ni quién puede plantearlas, ni ante quién, ni cuándo o cómo han de ser resueltas”<sup>48</sup>, por lo que queda bajo la tutela de cada medio de comunicación tomar la decisión que estime más oportuna para el funcionamiento de dichos instrumentos a los que alude la ley. En cambio, sí se desarrollan con exactitud en el art. 12.2 LGCA los procedimientos que pueden seguir los prestadores para fijar estos estándares de protección más restrictivos. La Ley prevé que los prestadores pueden aprobar un código (de forma unilateral o en colaboración con otros) o pueden, si así lo desean, adherirse a un código ya existente. En ambos casos,

---

<sup>48</sup> Lazkano, I. (2014). Los códigos de autorregulación de los contenidos audiovisuales y sus efectos jurídicos. *Revista Vasca de la Administración Pública*, 99-100, Vol. II, p. 1886.

tal y como señala el mismo artículo, es de obligado cumplimiento comunicar tanto a la autoridad audiovisual competente como al organismo de representación y consulta de los consumidores la aprobación o adhesión a dicho código, para verificar que éste recoge normas y principios ajustados a la normativa vigente. No comunicar la aprobación o adhesión a un código conlleva una responsabilidad administrativa que, según lo establecido en el art. 59.2, está tipificada como una infracción de carácter leve (por el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley).

Además de esta infracción de carácter leve ya mencionada, los códigos de autorregulación pueden ocasionar también consecuencias legales más graves. A partir de la puesta en marcha de la LGCA, “la eficacia de los CAAUD (códigos de autorregulación de los contenidos audiovisuales) se limitaba al plano ético o deontológico, sin relevancia jurídica, a partir de la misma los CAAUD se normativizan en cuanto a sus efectos y su vulneración puede producir similares efectos a los derivados de la vulneración de cualquier otra norma jurídica en materia audiovisual”<sup>49</sup>. Vulnerar lo establecido en un código de autorregulación es una conducta ilícita tipificada como una infracción de carácter grave en el art. 58.12 LGCA. Muchos autores han criticado este aspecto sancionador “pues se ha considerado que este sistema contradice la naturaleza meramente voluntaria de los códigos, burocratiza su aplicación, desincentiva su adopción (por el riesgo de sanción en caso de incumplimiento)”.<sup>50</sup> Al ser los códigos de autorregulación herramientas de aplicación voluntaria por parte de los propios prestadores del servicio de comunicación, resulta contradictorio que se les exija una responsabilidad administrativa de tal magnitud.

Finalmente, el art. 60.4 LGCA menciona en relación a los códigos de autorregulación que, si un medio es sancionado por una conducta ilícita y, además, el principio vulnerado aparece en un código firmado por el prestador, se aumentará la sanción. Es decir, además de vulnerar lo establecido en la legislación, también se estará vulnerando lo dispuesto en el código que el prestador del servicio ha suscrito, por lo que servirá como agravante ya que es “algo sobre cuya ignorancia resulta más difícil de argumentar y que, si se hiciera, mostraría una más que evidente falta de diligencia profesional”<sup>51</sup>.

## 7.2. El Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia

El Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, suscrito el 9 de diciembre de 2004, fue un ambicioso texto impulsado por el Gobierno y que hasta el día de hoy han firmado los principales operadores televisivos (CRTVE, MEDIASET ESPAÑA, NET TV, VEO TV, FORTA Y ATRESMEDIA). Este código no sólo reitera las exigencias establecidas por la ley (en lo referido a la clasificación de contenidos por edades, publicidad, avisos sonoros y visuales, franjas horarias de protección, etc.), sino que,

---

<sup>49</sup> Lazkano, *ob. cit.*, p. 1886.

<sup>50</sup> Lazkano, *ob. cit.*, p. 1884.

<sup>51</sup> Lazkano, *ob. cit.*, p. 1895.

además, incluye medidas protectoras más eficaces. El código hace una distinción entre los términos de *infancia* (menores de 13 años) y *juventud* (mayores de 13 años) para establecer de forma más estricta las franjas horarias de protección reforzada (que posteriormente se han ido incorporando a la ley) y tiene en cuenta la faceta del menor como espectador de informativos. En este sentido, el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia (CACTI) establece que todos sus firmantes deberán evitar *“la emisión de imágenes de violencia, tratos vejatorios o sexo no necesarios para la comprensión de la noticia”*, así como *“la emisión de secuencias particularmente crudas o brutales”*. En aquellos casos en los que el valor social de la información sea de gran relevancia y, por tanto, justifique la emisión de esos contenidos, *“se avisará a los telespectadores de la inadecuación de las mismas para el público infantil”*. De esta forma, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual firmantes del Código se comprometen a limitar la emisión en los informativos de este tipo de imágenes durante las franjas horarias de protección reforzada.

Dentro de los principios recogidos para favorecer el cumplimiento del horario de protección de menores, se establecen varios puntos en referencia a los profesionales, como la necesidad de *“asignar profesionales cualificados a los programas destinados al público infantil”*, *“sensibilizar con los problemas de la infancia a todos los profesionales relacionados con la preparación de la programación o de las emisiones, del modo que se considere oportuno por cada empresa televisiva”* o *“fomentar que los presentadores o conductores de programas en directo adviertan las situaciones que puedan afectar a la protección de los menores de forma que se minimicen los eventuales perjuicios que puedan causarles”*. Durante este horario de protección reforzada se especifica también que han de evitarse tanto la utilización de conflictos personales como espectáculo que puedan crear desconcierto en los menores, así como *“las demostraciones de ciencias ocultas o de culto a las sectas, sin finalidad educativa”*.

Como medidas adicionales (recogidas en el apartado VI), el documento insta a los operadores firmantes a fomentar la alfabetización mediática y el aprendizaje de los padres o tutores en el funcionamiento de los medios audiovisuales, así como a ofrecer información y fomentar la utilización de herramientas para mejorar la eficacia del control parental en la televisión digital. Esta alfabetización mediática que promueve el Código *“es necesaria no sólo para que los padres y educadores puedan ejercer un adecuado control de los contenidos a los que accedan los menores. También para que éstos puedan reforzar su propia protección, así como para aprovechar las ventajas que los medios audiovisuales proporcionan para desarrollar y completar su formación”*<sup>52</sup>.

Uno de los puntos más destacables de este código es el que recoge la creación de dos órganos de control y seguimiento: un Comité de Autorregulación, encargado de resolver las dudas y tramitar las reclamaciones y quejas de los usuarios; y una Comisión Mixta de Seguimiento, que actúa

---

<sup>52</sup> Chinchilla y Azpitarte, *ob. cit.*, pp. 200-201.

como segunda instancia en caso de que los dictámenes del Comité no hayan sido atendidos. Por último, el Código incluye indicadores de regulación añadidos a los ya existentes y un anexo con pautas para la correcta clasificación de los contenidos según su temática y establece que “la calificación aplicable a un programa será la que corresponda a la restricción más alta que aparezca en relación con cualquiera de las cuatro temáticas analizadas para efectuar la calificación”. Las cuatro temáticas a las que se refiere son:

1. Los comportamientos sociales considerados como negativos: lenguaje soez, prostitución, presentación de conductas adictivas perjudiciales para la salud como positivas, sexismo, racismo, violencia.
2. Violencia: violencia verbal o visual gratuita o injustificada, uso de la violencia como modelo positivo.
3. Temática conflictiva: contenidos que pueden afectar negativamente a los menores, generándoles angustia o ansiedad.
4. Sexo: relaciones afectivo-sentimentales en las que aparecen manifestaciones sexuales explícitas, excepto casos en los que el romanticismo predomine o el tratamiento humorístico genere un efecto de distanciamiento del carácter erótico de dichos contenidos.

Aunque el Código está previsto de todas estas características mencionadas con el objetivo de reforzar los criterios dispuestos por la ley, “lo cierto es que la falta de compromiso de las televisiones firmantes han convertido el Código en poco menos que papel mojado”<sup>53</sup>. El informe llevado a cabo por la Dra. Ángeles Fernández Martínez y la Dra. M<sup>a</sup> Cruz López de Ayala de la Universidad Rey Juan Carlos evidencia que hay un “incumplimiento generalizado del Código, con la inclusión de contenidos poco recomendables para los menores en la franja de protección reforzada”<sup>54</sup>. El estudio, que surge debido a la preocupación por el grado de incumplimiento de los prestadores que se adhirieron voluntariamente al Código, constata que la responsabilidad social adquirida por las operadoras firmantes queda “en pura teoría cuando las intenciones no se traducen en hechos”<sup>55</sup>. Para Martínez Otero, este Código “[...] no ha pasado de ser un brindis al sol, ya que en ningún momento ha estado respaldado por el compromiso serio de sus firmantes”<sup>56</sup>.

Según los datos recabados por este informe, es necesario replantearse la efectividad del Código, de forma que se proteja de manera realmente efectiva a los menores en el panorama televisivo a través de la colaboración entre todos los agentes implicados: administración, empresas privadas y públicas. Deben complementarse la regulación externa y la autorregulación de los propios medios, y no sólo dejar “en manos del propio sector audiovisual la decisión de

---

<sup>53</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 482.

<sup>54</sup> Fernández, A. y López, M.C. (2011). Televisión e infancia: cinco años después del código de autorregulación, *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, 31-62, p. 36.

<sup>55</sup> Fernández y López, *ob. cit.*, p. 36.

<sup>56</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 612.

limitar los excesos”<sup>57</sup> ya que es “algo que entra en confrontación con el espíritu principalmente empresarial de la industria mediática globalizada. En consecuencia, salvo excepciones, poco se ha avanzado y lo hecho resulta a todas luces insuficiente”<sup>58</sup>. “La autorregulación [...] depende de la buena voluntad de quien libremente se somete a estos controles”<sup>59</sup> y, por eso, es necesario “incrementar la publicidad del Código de acuerdo con el compromiso que adquirieron las operadoras con la firma del mismo, ya que actualmente su ausencia redundaría en un desconocimiento del mismo por parte de la población general y limita por tanto sus efectos positivos”<sup>60</sup>.

## 8. CONCLUSIONES

---

Tras haber expuesto la normativa vigente en materia de protección de menores y haber analizado seis expedientes sancionadores de reciente actualidad, se pueden establecer una serie de conclusiones finales:

1. En general, la Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) ofrece, desde su aprobación hace seis años, un marco de especial atención que refuerza los derechos de los menores frente a las libertades informativas. Queda demostrado así que la protección que otorga a los menores la LGCA es absolutamente necesaria en el escenario comunicativo actual para garantizar el correcto desarrollo de este colectivo.
2. De entre las medidas que recoge la LGCA, la obligación de la clasificación por edades o la codificación digital que permite el ejercicio del control parental parecen las más adecuadas al nuevo paradigma tecnológico en el que están inmersos los medios de comunicación, cada vez más digitalizados. Respecto a normativas anteriores, la LGCA pone el punto de mira en los nuevos aspectos tecnológicos, muy a tener en cuenta para la correcta protección de los menores, por lo que podemos decir que el grado de protección ha mejorado considerablemente, y son más los elementos positivos que los negativos.
3. Uno de los aspectos más novedosos que podemos nombrar es la concepción de los menores, ya no sólo como colectivo considerado objeto de tutela, sino como personas titulares de derechos en nuestro ordenamiento jurídico. Tanto la LGCA como el Código de Autorregulación para los Contenidos Televisivos e Infancia (CACTI) conciben a los menores como personas que ejercen un doble papel: son receptores pero, al mismo tiempo, también ejercen como emisores de los mensajes en los medios de carácter audiovisual.

---

<sup>57</sup> Fernández y López, *ob. cit.*, p. 35.

<sup>58</sup> Fernández y López, *ob. cit.*, p. 35.

<sup>59</sup> Martínez, *ob. cit.*, p. 582.

<sup>60</sup> Fernández y López, *ob. cit.*, pp. 57-58.



4. En general, todos los casos analizados demuestran que, pese al esfuerzo del legislador por promover la autorregulación y a la predisposición de los operadores para adherirse a estos códigos, el grado de incumplimiento de los mismos es alarmante. El nivel de concienciación de las cadenas adscritas a estos códigos deja mucho que desear y pone en tela de juicio la efectividad real de estas medidas autorreguladoras. Se ratifica así la ausencia de compromiso por parte de las cadenas firmantes, tanto del CACTI como de otros códigos previstos para la correcta clasificación de los contenidos.
5. De igual manera, se constata que los principios más frecuentemente vulnerados por los operadores y que afectan directamente al correcto desarrollo de los menores tienen que ver con la emisión de contenidos inapropiados (tales como escenas explícitas de carácter sexual, violencia, consumo de drogas o alcohol, lenguaje soez, conductas imitativas de la prostitución...) durante las franjas horarias de protección reforzada, establecidas tanto en la ley como en el CACTI.
6. Además, se detecta que la señalización de los programas en numerosas ocasiones no se adecúa correctamente a los contenidos, y se observa demasiada laxitud por parte de los operadores a la hora de adecuar los indicadores de edad a los contenidos de dichos programas.

En definitiva, aunque la LGCA dedica el artículo 7 a desarrollar toda una normativa que trata de otorgar un mayor blindaje jurídico a los derechos de los menores frente a los medios de comunicación, es necesaria la mejora en el cumplimiento de la misma y, especialmente, de los códigos de autorregulación impulsados por los propios medios, para que se pueda hablar de una protección real y efectiva.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

---

Asociación de la Prensa de Madrid (APM), Consejo General de la Abogacía Española, Oficina del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. *Menores en los medios de comunicación*. Madrid: DEFENSOR DEL MENOR EN LA COMUNIDAD DE MADRID. (2011).

Azurmendi, Ana (2011). *Derecho de la información*. Barcelona: BOSCH.

Balaguer, María Luisa (2007). *Derecho de la información y de la comunicación*. Madrid: Tecnos.

Chinchilla, Carmen y Azpitarte, Miguel (Coords.) (2011). *Estudios sobre la Ley General de la Comunicación Audiovisual*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

De Carreras, Lluís (2008). *Las normas jurídicas de los periodistas*. Barcelona: UOC (Universitat Oberta de Catalunya).

Fernández, Ángeles y López de Ayala, María Cruz (2011). “Televisión e infancia: cinco años después del código de autorregulación”, *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, 31-62.

Fuente, Carmen y Ruiz, José Antonio (2011). “Protección de la infancia en la nueva regulación audiovisual en España”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, 153-157.

Guichot, Emilio (2013). *Derecho de la comunicación*. 2ª Ed. Madrid: Iustel.

Lazkano, Iñigo (2014). “Los códigos de autorregulación de los contenidos audiovisuales y sus efectos jurídicos”. *Revista Vasca de la Administración Pública*, 99-100, Vol. II, pp. 1881-1903.

López, Mabel (2012). *La oferta de contenidos audiovisuales*. Cizur Menor (Navarra): Civitas.

Martínez Otero, Juan María (2011). *La protección de la juventud y de la infancia como límite a las libertades informativas en los medios audiovisuales*. Valencia: Universitat de València.

Muñoz Machado, Santiago (2011), *Derecho de la regulación económica, Vol. V: Audiovisual*. Madrid: Iustel.

## *LEYES Y CÓDIGOS*

---

Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, de 9 de diciembre de 2004.

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

## 10. ANEXOS

### 10.1. Cuadro-resumen de los casos analizados

ASUNTO Y PROGRAMA	MEDIO DENUNCIADO	DENUNCIANTE	FECHA	MOTIVO	NORMAS INFRINGIDAS	TIPO INFRACCIÓN	SANCIÓN IMPUESTA
Conductas imitativas de la prostitución. "Espejo Público"	Atresmedia (Antena 3)	Mediaset	16/5/13 08:56:26 – 12:24:50	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación TP.</li> <li>• Horario de protección reforzada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7.2 <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 58.12 <u>LGCA</u></li> <li>- Art. IV.1 y V.2) <u>CM</u></li> </ul>	Grave	150.000,00€
Contenidos e imágenes prostitución. "El programa de Ana Rosa"	Mediaset (Telecinco)	Atresmedia	12/6/13 08:55:51 – 12:42:07	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación TP.</li> <li>• Horario de protección reforzada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7.2. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 58.12 <u>LGCA</u></li> <li>- Art. IV.1 y V.2) <u>CACTI</u></li> </ul>	Grave	150.000,00€
Imágenes de contenido sexual y consumo de estupefacientes. "Física o Química"	Atresmedia (Neox)	Mediaset	<b>16/9/13</b> 11:27:59 – 12:51:12 <b>18/5/13</b> 1:23:06 – 12:56:06	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación NR7.</li> <li>• C. inadecuado (contenido sexual).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7.2. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 7.6. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 58.12 <u>LGCA</u></li> <li>- Art. III, IV, V) <u>CACTI</u></li> </ul>	Grave	210.600,00€

<p>Contenido sexual, actitudes discriminatorias y prostitución.  <b>“American Playboy”</b></p>	<p>Mediaset (Cuatro)</p>	<p>CNMC</p>	<p>7/6/14                       15:53:32 – 17:39:48</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación NR12.</li> <li>• C. inadecuado (drogas, alcohol, sexo, violencia...).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7.2. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 7.6. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 58.12 <u>LGCA</u></li> <li>- Art. III, IV, V) <u>CACTI</u></li> </ul>		<p>112.100,00€</p>
<p>Conductas perjudiciales para la salud de forma reiterada.  <b>“Crónicas Carnívoras”</b></p>	<p>Mediaset (Energy)</p>	<p>CNMC</p>	<p>Entre el 26/5/14 y el 18/12/2014                      08:00 – 09:00 y 17:00 – 20:00 (<u>FPR</u>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación NR17.</li> <li>• Horario de protección reforzada.</li> <li>• Incumplimiento autoridad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7.2. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 7.6. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 58.8 <u>LGCA</u></li> <li>- Art. III, IV, V) <u>CACTI</u></li> </ul>	<p>Grave                       Muy grave</p>	<p>130.000,00€</p>
<p>Situaciones de grave conflicto emocional y violencia verbal.  <b>“Sálvame Naranja”</b></p>	<p>Mediaset (Telecinco)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de usuarios</li> <li>• CNMC</li> </ul>	<p>25/6/15                       16:11:08 – 20:07:28</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calificación NR7.</li> <li>• Contenidos inadecuados (conflicto emocional).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 7.2. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. 7.6. <u>LGCA</u></li> <li>- Art. II e., III) <u>CACTI</u></li> </ul>	<p>Grave</p>	<p>196.001,00€</p>