



CEU
Biblioteca

Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de docencia e investigación de acuerdo con el art. 37 de la Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 de Julio del 2006.

Trabajo realizado por: CEU Biblioteca

Todos los derechos de propiedad industrial e intelectual de los contenidos pertenecen al CEU o en su caso, a terceras personas.



El usuario puede visualizar, imprimir, copiarlos y almacenarlos en el disco duro de su ordenador o en cualquier otro soporte físico, siempre y cuando sea, única y exclusivamente para uso personal y privado, quedando, por tanto, terminantemente prohibida su utilización con fines comerciales, su distribución, así como su modificación o alteración.



Propuestas de una institución que proteja a los menores de los abusos de la televisión

Luis Núñez Ladevèze

Catedrático de Periodismo.

Universidad Complutense de Madrid

Mediante un acuerdo del Pleno del Senado se creó el 17 de noviembre de 1993 la Comisión Especial para el estudio de los contenidos televisivos. Durante año y medio la Comisión recabó la comparecencia de distintas personalidades representativas del Gobierno, los medios de comunicación, la televisión, la prensa, distintos sectores profesionales y la Universidad. Como culminación de ese trabajo la Comisión redactó un *Informe* en el que entre otras conclusiones proponía “la creación de una autoridad independiente”, comprometiéndose a elaborar una propuesta sobre su composición “antes del próximo 31 de diciembre”. Anticipándose al plazo señalado la Comisión organizó una jornada de debate entre especialistas en cuya última sesión había de presentarse dos propuestas sobre las características que habría de tener dicho organismo y cuya redacción se encargó al profesor Pedro Oriol Costa, catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona y a mí mismo.

Las propuestas presentadas a la Comisión, y discutidas en la última sesión de las Jornadas, coinciden en compartir una misma fundamentación democrática aunque se inspiran en supuestos filosóficos diferentes. La del profesor Pedro Oriol Costa refleja una actitud que podría calificarse de socialdemócrata, mientras que la que propone responde a un planteamiento más liberal. Se distinguen en algunos aspectos importantes, pero hay una coincidencia en lo principal. Coinciden en apreciar que el progresivo deterioro de la programación televisiva, que entonces no había llegado aún a los niveles que ahora caracterizan a algunos programas, requiere de algún tipo de regulación. Luego veremos en qué se distinguen.

De hecho, los principios y el reconocimiento de que no todo vale, están expuestos en la directiva europea conocida con el nombre de “televisión sin fronteras” que ha pasado a incorporarse a la legislación española por la ley 25/1994 de 12 de julio, cuyos artículos 16 y 17 establecen requisitos para asegurar la “protección de los menores frente a la publicidad” y “frente a la programación”, respectivamente. Pero, además, en España hay un convenio entre las televisiones y el Ministerio de Educación y Ciencia, firmado el 26 de abril de 1993 en el que las empresas emisoras “declaran su voluntad de evitar la difusión de mensajes o imágenes susceptibles de vulnerar de forma gravemente perjudicial los valores de protección de la infancia y la juventud en relación con la violencia gratuita ofensiva, la discriminación, el consumo de productos perniciosos, las escenas de explícito contenido sexual, el lenguaje innecesariamente indecente”.

La defensa del honor, la imagen y la intimidad y la protección de los menores, reguladas por ley, son límites constitucionales de la libertad de expresión. Pero hay que tener en cuenta que la difusión de programas de entretenimiento cultural no está ligada directamente a la libertad de expresión ni de opinión ni tampoco a la creación artística. Según se desprende de la misma norma constitucional la creación artística es, principalmente, un producto individual o personal perdurable. Los programas no son productos individuales ni personalizables ni perdurables. Se elaboran con los procedimientos de fabricación en serie, para competir con otros productos y son de naturaleza efímera. Como a todo producto de fábrica elaborado para el consumo masivo se les puede exigir condiciones mínimas de calidad. A que sería conveniente disponer de algún control de calidad ya hizo referencia el Senado en las conclusiones de su informe de 1995.

Tampoco el criterio de que el espectador es libre de apagar o encender el televisor o de ver una u otra cadena es garantía suficiente. En realidad no se trata de una auténtica libertad ya que al poder captar el receptor todas las cadenas dentro del propio domicilio y no pudiéndose evitar que la televisión sea un electrodoméstico familiar, es decir, un utensilio que forma parte de las necesidades corrientes de la vivienda, las posibilidades de elección quedan muy disminuidas. Para poder elegir no hay que salir fuera a ver y comprar, como ocurre con cualquier otro producto de consumo. Para elegir el programa hay que verlo ya en la intimidad del domicilio. Cuando la difusión es gratuita, la capacidad de elección del espectador es pasiva. No requiere un acto de elección, sino solamente de recepción.

Esta diferencia entre elección activa y pasiva no es anecdótica. Continuamente estamos expuestos a elecciones pasivas. Cuando paseamos por la calle y pasamos ante un escaparate que nos disgusta podemos cerrar los ojos o cambiar de acera. Es una elección pasiva distinta de la elección activa de entrar en la tienda para comprar algo de lo que hemos visto en el escaparate. La libertad de mirar o no mirar los escaparates o de cambiarse de acera si nos disgustan es muy limitada porque no hay modo de no verlos cuando pasamos ante ellos. Ese sería el argumento del escaparatista o del tendero si alguien le dijera que cambiara el diseño: no mire si no quiere ver, o cámbiese de acera si le disgusta. Como se trata de una elección raquítica, se exige un mínimo de requisitos que han de cumplirse en general. Entoncés, sí, si se cumple con ese mínimo, tiene sentido decir que si a alguien no le gusta el escaparate que se cambie de acera o que no lo mire. Por esa razón no todas las cosas que se pueden comprar en las tiendas pueden exhibirse en los escaparates. Pues bien, la elección del espectador de un programa es más pasiva todavía que la del transeúnte.

La televisión es un escaparate, pues, si queremos elegir, no hay modo de dejar de ver lo que se programa. Pero es, además, un escaparate que está dentro del cuarto de estar, adherido al ámbito de intimidad familiar. No hay que salir fuera de casa para mirar las vitrinas. Y, por último, es un escaparate de contenidos simbólicos, narrativos, espirituales, que influyen directamente en la formación de los menores. Sin contraer responsabilidad educativa alguna los programadores de la televisión se han constituido en pedagogos de nuestros hijos. La televisión tiene actualmente tanta o más influencia que la propia enseñanza familiar y la instrucción escolar en la formación de la infancia y de la adolescencia. Guionistas, programadores y publicitarios ejercen una función de responsabilidad social sin tener que responsabilizarse de sus consecuencias, sin que se les pueda exigir contrapartida, sin tener que dar cuenta ante nadie de sus efectos.

Simplificando podrían distinguirse tres procedimientos de regulación de la programación. El más simple y, aparentemente, el más liberal es el de la autorregulación de las empresas. Es el que se ha aplicado en España desde 1993. Su ineficacia es obvia, pues en lugar de solventarse el problema a partir de establecerse la autorregulación aumentó la preocupación por el deterioro de los programas. Es "aparentemente liberal" porque se concede a una de las partes implicadas, las empresas, el privilegio de regular entre ellas sus

propios excesos. Pero la programación de la televisión, en cuanto forma parte del ambiente familiar y es un componente de la formación de los menores no es asunto cuya solución competa exclusivamente a las empresas. La autorregulación tiene que contar con todas las partes implicadas de la sociedad civil, no sólo de las cadenas de televisión. Naturalmente, es ingenuo esperar que las empresas moderen su programación si les consta que les produce beneficios. Puede argüirse que, si producen beneficios, es porque el espectador los ve. Pero no hay modo de distinguir entre el espectador pasivo y el activo, el que lo ve a disgusto, pero atraído por la morbosidad, y el que lo ve porque decide verlo porque quiere morbosidad.

Otro sistema es institucionalizar un órgano administrativo cuya función sea la regulación de los programas. Es el sistema francés en el cual se inspira la propuesta del profesor Costa y, en parte, la recomendación final del Senado. Tiene, a mi juicio, un defecto principal. Se trata de que atribuye al Estado, en lugar de a la sociedad, una competencia en asuntos morales que puede resultar lesiva de las libertades básicas o, en todo caso, puede implicar una excesiva estatalización de la vida civil. Para evitar esa posibilidad, el Senado insiste en que el órgano que se regule sea una especie de "autoridad independiente" en la que esté representada la sociedad civil. Se entiende, "independiente" del poder ejecutivo, del Gobierno y, por ello, dependiente del legislativo, del Parlamento, el cual, al fin y al cabo, representa la soberanía nacional. Sigue teniendo, a mi modo de ver, el grave inconveniente de la dificultad de evitar la "politización" de la institución. Las garantías de que los miembros del Consejo sean inamovibles y de que sen elegidos entre personas de solvencia moral y de prestigio intelectual, cultural o profesional tampoco son suficientes. Al final, como ocurre en tantos casos, no es posible eludir las influencias y apetencias políticas al elegir a los miembros.

Un tercer sistema es el que se ha extendido en el Reino Unido y Estados Unidos, donde hay instituciones privadas que realizan esa función. En España están las asociaciones de usuarios que, como ocurre con las de los consumidores, tienen muy poca eficacia. El nuestro es un país más centralista y ese tipo de regulación tiene poca eficacia. Por eso, mi propuesta es la de institucionalizar un órgano de autorregulación de la sociedad civil en su conjunto. Un órgano que fuera representativo y administrativo, una institución de Derecho Público pero compuesta de dos tipos de representación activa. Si la

propuesta del profesor Costa insiste en que el Consejo Superior de los Medios Audiovisuales *es un instrumento de regulación principalmente administrativa* de la televisión, orgánicamente independiente del Gobierno, vinculado a la Administración Pública a través del Parlamento, lo que garantizaría su imparcialidad política, en el planteamiento que yo adopté el Consejo es concebido como un jurado de representación civil administrativamente independiente de la política, es decir, como un *instrumento de autorregulación social* no sólo imparcial sino política y administrativamente independiente en el sentido más pleno de la palabra. En eso es en lo que, principalmente, se distingue de la del profesor Costa y del Consejo de lo Audiovisual francés.

Lo que interesa señalar y resultó ser uno de los aspectos más comentados en la sesión de debate en que fueron presentadas, es que, aunque ambas propuestas, inspiradas naturalmente en las mismas motivaciones de convivir democráticamente dentro del espíritu de la Constitución, procedan de principios filosófico-políticos divergentes, resultan, sin embargo, fácilmente armonizables. Ciertamente, la definición de un Jurado con competencias sobre los mensajes televisivos puede resultar a oídos demasiado alertas una institución intervencionista. Realmente lo sería si se añadiera alguna competencia o función que previamente no esté definida o no pudiera ser adscrita a algún otro órgano administrativo. Pero no es ese el caso. El que en mi propuesta aparezcan enumeradas hasta dieciocho atribuciones no significa que alguna de ellas no sea ejercida, aunque de manera distinta, por algún otro órgano administrativo.

Esto merece un comentario. Lo que interesa precisar es que una Institución independiente en la que se concentren competencias que, en principio, están atribuidas al Gobierno puede ser un instrumento eficazmente liberalizador. La razón está en que, si no absorbe esas competencias, que no son añadidas ni creadas *ex novo*, pueden acabar absorbidas por el Gobierno por aplicación del principio de que la responsabilidad de la dirección administrativa corresponde al poder ejecutivo. Si eso no ha ocurrido así es porque el Gobierno tiene pudor para afrontar esas competencias. Lo que ocurre es que ese principio constitucional de unidad de gestión ha de adecuarse al también constitucional principio de imparcialidad de la gestión. Más un Gobierno es, por definición, una institución "partidista", no una institución neutral u objetiva. Y la experiencia muestra que, cuanto más legitimado esté el gobierno, porque tenga un mayor respaldo

electoral, más propenso es a identificar la legitimidad democrática de origen con la imparcialidad de su gestión. Pero se trata de cosas distintas, y la segunda no se deduce de la primera. De aquí que, para asegurar esa neutralidad gestora a la que el administrado tiene derecho y a medida en que han sido más notorios los abusos causados por la arbitrariedad en la gestión, se han ido segregando en toda Europa instituciones administrativas independientes de los gobiernos cuya función es asegurar al administrado que la administración sea tan imparcial como las Constituciones exigen.

Por eso, lo más importante de ambas propuestas es que, partiendo de presunciones filosóficas o, si se prefiere, ideológicas diferentes, coincidan esencialmente en su interés por asegurar la independencia respecto del Gobierno de la institución que se propone. Por ello resultan no sólo complementarias y compatibles sino lo que es más importante, intercambiables en muchas de las diferencias de detalle y, sobre todo, subsumible la concreción de una en los aspectos más genéricos de la otra. Sin duda que para que la congruencia fuera plena resultaría conveniente armonizar algunos aspectos filosóficos previos. Pero no me parece que esa síntesis sea imposible ni, en todo caso, esencial.

Lo que importa, en este caso, es el consenso en lo fundamental. Lo fundamental es que hay motivos para tratar de promover algún tipo de institución *independiente* que se ocupe de mediar entre las posibles extralimitaciones de los creadores y emisores de mensajes televisados y los sentimientos de espectadores que consideren vulnerados sus derechos por intromisión en su intimidad o agresión injustificada a las tradiciones morales transmitidas a sus hijos menores cuya protección está constitucionalmente protegida. Derechos que, hay que recordar, sanciona la Constitución española cuando garantiza la protección del menor y define los límites de la libertad de expresión.

Pero veamos en qué consisten las discrepancias filosóficas. En la primera conclusión del *informe de la Comisión Especial* del Senado se lee que “los contenidos televisivos son, hoy por hoy, una mercancía sujeta a las necesidades o caprichos del mercado que compite por recabar más audiencia sin valorar demasiado los medios que utiliza para ello”. Se expresa en esa frase la natural preocupación de los senadores por un problema inquietante, que es el de la patente tendencia de las conductas de quienes participan en el mercado a olvi-

dar el interés común al atender a su interés particular. La coincidencia entre la actitud del profesor Costa y la mía radica en que ambos sentimos preocupación por ese efecto que se produce en el mercado. La discrepancia podría mostrarse a la hora de discutir qué se entiende por “interés común” y cómo hay que protegerlo. Yo creo que no hay un “interés común” sustantivo una especie de fin o tendencia a la que debemos dirigirnos a través de la democracia política: algo así como, por ejemplo, la igualdad de todos los ciudadanos económica, social y cultural. No digo que no fuera deseable que fuésemos más iguales de lo que somos. Lo que digo es que es inútil concebir la tarea política como un programa cuya función fuera avanzar para conseguir tal deseo. No creo que exista ningún procedimiento político de cuya aplicación quepa esperar que avancemos hacia una mayor igualdad cultural, social o económica porque el único método aplicable para que se produzca algún avance o progreso social digno de ese nombre depende de que funcione el mercado, pero la competencia en el mercado se basa en la desigualdad del conocimiento, de la capacidad productiva, de la imaginación y de las recompensas sociales. No hay más modo de progresar que respetando la libertad de quienes son más capaces de promover el progreso. Pero no hay otro modo de respetar esa libertad más que garantizando las transacciones en un mercado libre regulado por principios éticos y reglas de competencia leal.

Según la propuesta de Costa los medios de comunicación están sometidos a “una doble tensión. En tanto que industria cultural, están condicionados por las potencialidades y restricciones propias del desarrollo del mercado. Por otro lado, en tanto que instrumentos socioculturales que son, se hallan influidos por el sistema intelectual y ciudadano de la sociedad”. Pero yo no creo que haya tensión entre dos cosas distintas, pues, a mi juicio, se trata de la misma cosa. Creo que “el sistema intelectual y ciudadano de la sociedad” funciona exactamente igual que un mercado libre y que no hay diferencia sustantiva entre cómo se organizan socialmente las ideas en un sistema de libre expresión de ideas y cómo se organizan socialmente los precios en un sistema de libre mercado. Comprendo que esto sea muy difícil de admitir cuando se parte de una tradición espinoziana, rusioniana o marxista cuyo sentido global consiste, más o menos, en obligar a los demás a que compartan nuestro punto de vista, no sólo acerca de en qué consiste el “bien común de la sociedad” sino también sobre cuál es el método político que conduce a ese fin. Quiero decir que yo puedo coincidir con Pedro Costa en que

lo más deseable es que todos fuéramos igual de cultos, tuviéramos el mismo aprecio por Mozart y más afición a García Márquez que a Emilio Aragón, pero no creo que exista método político del que pueda decirse que su aplicación nos acerque un ápice más a ese deseo que el de dejar a cada uno que vea lo que más le guste por televisión. No creo que de la aplicación de un programa político intervencionista se pueda conseguir que todo el mundo haya de comprar el jabón que considero más adecuado para ducharse diariamente cuando ni siquiera puedo asegurar que el programa ayude a que la mayoría se duche a diario.

Ya sé que lo que Costa sugiere en lo relativo a la protección de los contenidos es que hay que conseguir que todo el mundo se duche al menos diariamente y que luego será libre para elegir el jabón. Eso es probablemente lo que más preocupará en lo relativo a la protección de los contenidos a las actitudes socialdemócratas. Por ejemplo, que no haya tanta publicidad, que se reduzca la incitación a comprar juguetes cuando tantos niños que ven el televisor carecen de posibilidades de adquirirlos. Creo que tienen razón en preocuparse e incluso en ofenderse, pero no creo que sea lo principal. De lo que dudo es de si, por suprimir la publicidad de los juguetes, se va a conseguir algo bueno para los niños que carecen de ellos. Se les mantendrá en la ignorancia, pero eso no mejorará un ápice su capacidad de adquisición. Sin embargo, desde el punto de vista global, si hay publicidad de juguetes se podrán financiar más televisiones y se podrán crear más puestos de trabajo, porque habrá más inversión, más aumento de capital y más dinamismo productivo. Es obvia la contrapartida: muchos niños serán incitados a desear lo que no tienen. Pero eso requiere regulación.

Todo esto no tiene importancia a la hora de diseñar la institución, la tendrá luego cuando llegue el momento de discutir en qué consiste proteger a la infancia, qué es la violencia, qué deja de serlo. Son esos los asuntos que nos separan. Incluso no nos separan los conceptos sino la idea que cada uno tiene sobre qué métodos son eficaces para ayudar al progreso colectivo. Yo creo que la igualdad de oportunidades depende directamente de la productividad del mercado, mientras otros creen que se puede enderezar el mercado mediante medidas determinadas conducentes a conseguir una mayor igualdad de oportunidades. Pero lo principal es que, en todo caso, hay motivos para confiar en la sensatez y el sentido común. Y aunque las diferencias ideológicas sobre la delimitación de esos con-

ceptos sean patentes hoy son mucho menores que lo eran ayer. Y, en la práctica, cuando se discutan los casos concretos no será tan difícil llegar a un acuerdo. Eso creo porque ya he comprobado en muchas ocasiones los efectos que produce el diálogo razonable entre discrepantes dispuestos a usar la razón mientras discuten.

Por este motivo, la propuesta de regular una institución de protección de la intimidad y del menor frente a los abusos de la programación me parece importante y útil. Espero que se haga pronto porque, como amante de la libertad, no creo que exista otro tipo de salvajismo mercantil que el promovido por aquellos salvajes que concurren al mercado prescindiendo de reglas de conducta. Reglas éticas y de competencia leal que hacen del mercado una institución civilizada y libre y cuya infracción convierte al mercado en una naturaleza inhóspita, agresiva y salvaje.