

Código CoAN 2010: el primer código de correulación audiovisual de España

Code CoAN 2010: The first Code of Audiovisual Co-regulation in Spain

Mercedes Muñoz Saldaña [[CV](#)] [[ID](#)] [[✉](#)] Prof. Contratado Doctor. Departamento de Comunicación Pública. Facultad de Comunicación. Universidad de Navarra / mms@unav.es

Resumen: El 17 de noviembre de 2009 se puso en marcha el primer Código de correulación audiovisual en España: “Código de Correulación para la Calidad de los Contenidos Audiovisuales en Navarra 2010”. Dicho Código resulta pionero en este ámbito y, teniendo en cuenta el contenido de la recién aprobada Ley General Audiovisual, se presenta como un ejemplo del trabajo a realizar por el futuro Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) o la autoridad reguladora correspondiente.

Esta iniciativa muestra la necesidad de aplicar los Códigos de correulación, como animan las instituciones Europeas en su última Directiva de 2010, a la regulación audiovisual nacional. El análisis del fracaso de la regulación tradicional y de la ineficacia de la autorregulación; la delimitación conceptual de la correulación como instrumento diferenciado de la autorregulación y de la regulación; y la explicación del valor añadido de esta herramienta en su aplicación a ámbitos concretos demuestran la necesidad y ventajas de aplicar la correulación a objetivos como la protección de menores, el pluralismo o la alfabetización mediática.

Palabras clave: Código de correulación; ley audiovisual; Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN); menores; pluralismo; alfabetización mediática.

Abstract: On 17 November 2009 the first Co-regulation Code for the Audiovisual Sector was established in Spain: “2010 Co-regulation Code for the Quality of Audiovisual Contents in Navarra”. This Code was a pioneer in the field, taking into account the contents of the recent General Audiovisual Act (Ley General Audiovisual), and is an example of the kind of work that is to be carried out in the future by the State Council for the Media (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, CEMA) or the corresponding regulatory body.

This initiative shows the need to apply Co-regulatory Codes to national forms of regulation in the audiovisual sector, as the European institutions urge in their latest Directive in 2010. Three main aspects - analysis of the failure of traditional means of regulation and the

inefficiency of self-regulation, the need to distinguish conceptually between co-regulation as a separate instrument from self-regulation and regulation, and awareness of the added value of co-regulation in its application to concrete areas - demonstrate the need for and advantages of applying co-regulation in the context of aims such as protecting minors, achieving pluralism, and fomenting media literacy.

Keywords: Code of co-regulation; audiovisual law; Audiovisual Council of Navarra (CoAN); minors; pluralism; media literacy.

Sumario: 1. Introducción. La crisis de los instrumentos de regulación convencionales 2. Metodología. El porqué de la corregulación. Delimitación conceptual 3. Resultados. El valor añadido de la corregulación en su aplicación a objetivos concretos. 3.1 La protección de menores: concreción de principios jurídicos y dotación de eficacia a la autorregulación. 3.2 Alfabetización mediática: superación de las deficiencias del marco legal. 3.3 Pluralismo: avances en un objetivo tan perseguido como estancado y politizado. 4. Bibliografía. 5. Notas.

Summary: 1. Introduction. The crisis in conventional regulatory instruments. 2. Methodology. Why is co-regulation needed. Conceptual delimitation. 3. Results. The added value of co-regulation. 3.1 Protection of minors: establishing legal principles and ensuring the efficacy of self-regulation. 3.2 Media education: overcoming the deficiencies of the legal framework. 3.3 Pluralism: progress in the pursuit of an objective that is extremely important, but which has been politicized and is in danger of stagnation. 4. Bibliography. 5. Notes.

Traducción supervisada por la Prof. Dra. **Ruth Breeze**. Universidad de Navarra

1. Introducción. La crisis de los instrumentos de regulación convencionales

El 17 de noviembre de 2009 se hizo público el Acuerdo del Consejo Audiovisual de Navarra (en adelante CoAN) y los operadores de televisión regionales (Localia Canal 4, Canal 6 y Popular Televisión Navarra) para el fomento y la aplicación de prácticas de corregulación en las emisiones televisivas de la Comunidad Foral. Este Acuerdo, como reconoce el propio texto, sin menospreciar el valor y la continuidad de iniciativas anteriores, asume la necesidad de adoptar un nuevo marco de colaboración capaz de perfeccionar los sistemas de autorregulación vigentes. Este objetivo reconoce por tanto la imperfección y manifiesta necesidad de mejora de la aplicación de la autorregulación a la actividad audiovisual en España.

En este sentido, basta como ejemplo el evidente incumplimiento de las normas de autorregulación asumidas por los operadores de televisión nacionales en lo referente a la adecuación horaria de programación y publicidad para proteger a los menores de contenidos inadecuados o potencialmente perjudiciales. Esta obligación fue asumida por los operadores

en el Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia en diciembre de 2004 y es incumplida diariamente sin mayores repercusiones.

La necesidad advertida en este Acuerdo no resulta una novedad en el ámbito audiovisual, pero sí lo es la respuesta que, por primera vez en España, se plantea ante dicha necesidad: la adopción y aplicación de nuevas prácticas de corregulación capaces de reconocer la responsabilidad compartida de las Administraciones Públicas y los operadores televisivos, de permitir la participación activa de los sectores implicados, y de prever instrumentos concretos de aplicación, control y actualización de las herramientas acordadas. El primer resultado del Acuerdo firmado consiste en la aprobación del “Código de Corregulación para la Calidad de los Contenidos Audiovisuales en Navarra 2010”. Este Código, redactado por el CoAN y sometido a la consulta de los operadores regionales, debe ser considerado el primer Código de Corregulación del sector audiovisual en España.

La aplicación de esta iniciativa al ámbito nacional es urgente y necesaria. La Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (Directiva 2010/13/UE, DO L 95, de 15.4.2010, pp.01-24) reconoce que las nuevas tecnologías incorporadas a la transmisión de servicios de comunicación audiovisual exigen una adaptación del marco regulador. Resulta imprescindible acometer reformas capaces de: reflejar los efectos de los cambios estructurales, del desarrollo tecnológico y de la evolución en los modelos de negocio; de garantizar unas condiciones óptimas de competitividad; y de aportar seguridad jurídica para las tecnologías de la información y los servicios e industrias de medios de comunicación en Europa.

Este reconocimiento, a la vez que exige la actualización de la regulación audiovisual de los Estados miembros, corrobora la dificultad histórica, más necesitada hoy que nunca de una solución urgente, de encontrar un sistema de regulación adecuado a las características de los servicios audiovisuales.

De ahí las eternas y polémicas cuestiones, objeto de inacabados debates académicos, profesionales, empresariales y políticos acerca de: la controvertida justificación de la existencia y permanencia de televisiones y radios de titularidad pública; de su polémica financiación; del control gubernamental a través de los Consejos de Administración; de la existencia de las autoridades de regulación y de la atribución de sus competencias; de las obligaciones que competen a las empresas audiovisuales privadas y de su compatibilidad con unos objetivos de carácter comercial; del papel limitado de la legislación en su aplicación a los servicios audiovisuales; o de la ineficacia de los compromisos voluntarios a través de los acuerdos de autorregulación.

La realidad es que la historia del mercado audiovisual, no sólo en España sino en el conjunto de Europa, ha dejado clara evidencia de que, al menos hasta el momento, el marco legal tradicional, por sí sólo, no parece capaz de responder a las múltiples, y en ocasiones

difícilmente compatibles exigencias sociales implícitas en este tipo de actividades profesionales. Y no parece que el futuro, presidido por la digitalización, vaya a simplificar el contexto que rodea la necesidad de regular este tipo de actividades (Herrero M., 2009: 7). El texto de la nueva Ley General Audiovisual española (Ley 7/2010, de 31 de marzo, BOE núm. 79 de 1.04.2010, pp. 30157-30209) refleja en su articulado los profundos cambios que afectan al mercado audiovisual y evidencia la necesidad de actualizar los instrumentos de regulación de acuerdo con las características del nuevo escenario digital.

Así, nada más comenzar, la ley se refiere a un nuevo contexto presidido por: el aumento exponencial de las señales de radio y de televisión; la multiplicación de las posibilidades y medios de acceso a los servicios audiovisuales; el crecimiento y la fragmentación de las audiencias; la irrupción de Internet como competidor de contenidos; y la evolución de los modelos de negocio. Por tanto, como literalmente recoge la ley, la normativa tiene que evolucionar con los tiempos y debe adaptarse a los nuevos desarrollos tecnológicos.

La adaptación de la normativa, no obstante, va más allá de promulgar una nueva Ley General Audiovisual, y exige adoptar mecanismos capaces de complementar y dotar de eficacia a un nuevo marco legal, de por sí, genérico y, por tanto, en muchos aspectos, necesitado de concreción y de desarrollo. Sin embargo, cabría preguntarse cuáles son las medidas a adoptar ya que no parece fácil encontrar herramientas alternativas a la legislación tradicional que sean capaces de disuadir a los medios de determinadas conductas, de frenar la apetecible intervención de las autoridades con afanes políticos o económicos, y de equilibrar las obligaciones de interés general con los objetivos específicos de las cadenas en términos de rentabilidad y audiencia a corto plazo [1].

La Autorregulación no ha conseguido superar las deficiencias del marco legal y, como reconoce el Código CoAN, la escasa amplitud de sus objetivos, la carencia de un seguimiento riguroso en su cumplimiento y la ausencia de sanciones han convertido los códigos de autorregulación, salvando algunas excepciones, en papel mojado.

En cualquier caso, la necesidad de repensar la regulación audiovisual no proviene exclusivamente de la polifacética naturaleza de los servicios audiovisuales y, por tanto, de causas internas, sino que dicha necesidad se integra en una tarea general y pendiente como es la de dar respuesta a una crisis generalizada que afecta, en un sentido amplio, a los sistemas de gobierno actuales. Nos encontramos ante una sociedad compleja presidida por un mercado global regido por las libertades económicas en el que, al mismo tiempo que se multiplican los servicios y se amplían las libertades, aumentan las demandas sociales y la necesidad de satisfacer por cauces alternativos, posibles y prácticos los derechos ciudadanos en relación a servicios diversos. Esta crisis se integra en un contexto que podríamos calificar, especialmente en el caso de determinadas actividades, de incontrolable o difícilmente gobernable por los cauces jurídicos y administrativos habituales.

El agotamiento de este modelo ha resultado evidente durante décadas en el caso de la regulación del mercado televisivo en España. Los cambios se han ido afrontando por parte de las instituciones de manera improvisada y tardía, obviando la dimensión tecnológica y empresarial de estos servicios y sumiendo a este medio de comunicación en la mencionada triple crisis de identidad, de legitimidad, y de financiación. La definitiva implantación de la televisión digital se presenta como la oportunidad de redefinir el mercado y de asumir el riesgo de plantear unas nuevas reglas de juego capaces de ordenar el caos y de superar las deficiencias de las iniciativas adoptadas hasta ahora.

Las nuevas herramientas de gobierno deben reunir cinco características esenciales:

1. Apertura, la cual exige cambios en la forma de trabajar por parte de las instituciones y la utilización de un lenguaje sencillo y cercano, fácilmente comprensible y accesible para el público en general;
2. Participación ciudadana, desde la concepción hasta la aplicación de las distintas tareas de gobierno;
3. Responsabilidad, la cual exige claridad en los compromisos asumidos por todas las partes implicadas en cualquier ámbito de toma de decisión;
4. Eficacia, a través de la adopción de medidas oportunas, proporcionadas, guiadas por objetivos claros y posibles, y fruto de la experiencia acumulada;
5. Coherencia, la cual precisa de la implicación de las autoridades regionales y locales y de un enfoque adecuado de las políticas dentro de un marco de actuación complejo.

Estas máximas de Gobierno se ven reflejadas en el nuevo acuerdo entre el CoAN y los operadores regionales al afirmar que lo que se busca es un marco de colaboración más activo y actualizado a través de nuevas prácticas de corregulación capaces de reconocer: la responsabilidad compartida de la Administración y los operadores; la participación activa de los actores implicados; y la adopción de instrumentos concretos de aplicación, control y actualización de las herramientas.

Teniendo en cuenta estos principios, los cambios propuestos se articulan en torno a varios objetivos entre los que destaca: la necesidad de incrementar la participación de los actores sociales y una mejora de las políticas y de las normativas. Dentro de este último capítulo se recomienda que la legislación no exceda de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos. Las instituciones europeas reconocen que muchas de sus disposiciones resultan excesivamente normativas y demasiado costosas y asumen que otras tantas son incoherentes, confusas y obsoletas. Por estos motivos, junto a la mejora del marco legal, abogan por acudir a mecanismos complementarios a la fórmula legislativa [2]. En esta línea la Comisión Europea ha reconocido que la ley constituye a menudo tan sólo una parte de una solución más amplia en la que hay que combinar normas formales con otros instrumentos, entre los cuales se especifican: la autorregulación y la corregulación.

La corregulación es una técnica propuesta desde el Derecho comunitario desde el 2001 hasta el 2010 en documentos como: el “Libro Blanco de la Gobernanza Europea”, de 2001 (COM (2001) 428 final); la Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 2003 (P5_TA (2003) 0426) con un paquete de medidas dispuesto en 2005 (COM (2005) 535 final) y sometido desde entonces a un proceso de evaluación continua [3]; y, en aplicación concreta al ámbito que nos ocupa, en el Estudio de Medidas de corregulación en el sector de los medios de comunicación para la Comisión Europea (2005-2007) y en la nueva Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (Directiva 2010/13/UE, DO L 95, de 15.4.210, pp.01-24).

2. Metodología. El porqué de la corregulación. Delimitación conceptual

La novedad que supone la aplicación del término corregulación al funcionamiento del mercado audiovisual precisa de una explicación detallada del origen y desarrollo conceptual de este término así como una delimitación de las diferencias que le separan de la legislación tradicional o de la autorregulación convencional.

Cabe entender por corregulación:

El conjunto de procesos, mecanismos e instrumentos puestos en marcha por las administraciones públicas competentes y otros agentes del sector, en orden de establecer e implementar un marco de actuación adecuado a la normativa, equidistante entre los intereses de la industria y de los ciudadanos, y que se traduzca en prácticas concretas y efectivas, de tal forma que todos los agentes implicados sean corresponsables de su correcto funcionamiento (Mora-Figueroa Monfort B. y Muñoz Saldaña M., 2008: 125).

La nueva Directiva define la corregulación en su considerando 44 como “un vínculo jurídico entre la autorregulación y el poder legislativo nacional”.

Así, se puede afirmar que la corregulación comparte: por una lado, con la legislación tradicional, la implicación de las autoridades en la adopción y puesta en marcha de iniciativas concretas y en la vigilancia de su cumplimiento; y, por otra, con la autorregulación, la implicación en el proceso tanto de los operadores como de otros actores implicados. Entre sus características principales destacan:

- su desarrollo sobre lo establecido en el marco legal en la medida en que aporte un valor añadido al servicio del interés general. Su utilización puede considerarse pertinente cuando se precisen medidas flexibles o urgentes.

- su aplicación con la implicación y vigilancia de la autoridad competente en el ámbito al que se aplica. En el caso de que la utilización de este mecanismo no de los resultados esperados se contempla optar por la legislación tradicional.
- su puesta en marcha bajo el principio de transparencia ya que los ciudadanos deben tener acceso a todas las herramientas y sus modalidades de aplicación deben hacerse públicas.
- y, por último, la integración de las partes interesadas y partícipes del proceso, las cuales deben ser consideradas representativas, organizadas y responsables de su cumplimiento.

Como se puede apreciar las características de la corregulación resultan de la concreción de los principios generales del Buen Gobierno expuestos con anterioridad. En consecuencia, esta nueva forma de regulación es especialmente recomendada desde el Derecho Comunitario, tanto de manera genérica, como en lo referente a su aplicación a los medios.

La corregulación puede ayudar a superar algunas de las deficiencias tanto de la legislación tradicional como de la autorregulación contribuyendo, entre otras cuestiones, a: superar la tensión histórica entre la polémica intervención de las autoridades gubernamentales y la necesaria supresión de las interferencias administrativas innecesarias en el ámbito audiovisual; construir un marco normativo flexible adaptado a la permanente evolución tecnológica; garantizar la adopción de mecanismos de desarrollo y aplicación en aquellas áreas abordadas por el marco legal, pero necesitadas de una mayor concreción por otras vías; involucrar a los medios a través de técnicas que garanticen el seguimiento de los acuerdos suscritos; y vigilar y sancionar el incumplimiento de dichos acuerdos.

Por último, siendo éste quizá el argumento de mayor peso, la corregulación resulta ser un instrumento eficaz y de probado éxito. Así lo demuestra la experiencia de países que se han servido de este tipo de instrumentos tomando como paradigma el modelo británico y su Código Ofcom. No obstante, contamos con la experiencia de otros países que han adoptado instrumentos de corregulación en el ámbito de protección de los menores en relación con el cine, la publicidad o los contenidos audiovisuales en general entre los que se encuentran, por ejemplo, Alemania, Italia o Portugal.

3. Resultados. El valor añadido de la corregulación en su aplicación a objetivos concretos

Como se advierte desde una perspectiva general la corregulación es una herramienta que se debe aplicar a ámbitos necesitados de una regulación urgente, flexible y eficaz, cimentada sobre principios legales ya establecidos, y mediante la cual se añada un verdadero interés general a las actividades a las cuales se aplica. Esta máxima aplicada al mercado audiovisual es el objetivo abordado por el Código CoAN 2010: la mejora de la calidad de los contenidos televisivos.

Sea cual sea la perspectiva desde la que se aborde (jurídica, política, empresarial o profesional) resulta complejo afrontar el tema de la regulación de los contenidos audiovisuales o, de forma más concreta, de la calidad de los contenidos televisivos. En este sentido basta como prueba la dificultad o incluso se podría hablar de la imposibilidad de definir qué es servicio público de televisión y a qué están obligados los operadores, públicos y privados, respecto de esta obligación, la cual siempre se ha delimitado con afirmaciones generales y de amplia interpretación (MEDINA M. y OJER T., 2009: 277).

Entre otras razones, el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la información a través de los medios y la dificultad de determinar en el ámbito legal con precisión y de forma práctica obligaciones o límites respecto de dicho ejercicio han obstaculizado en exceso la necesidad de mejorar la calidad de los contenidos televisivos en España y de garantizar los derechos de los consumidores respecto de este tipo de servicios.

Si bien es cierto que el carácter fundamental de los derechos que se ejercen a través de los medios ha desaconsejado la adopción de leyes más concretas o estrictas que se refieran a su contenido, también lo es que la autorregulación no ha conseguido superar la generalidad del marco legal. Como reconoce el Código CoAN en relación a los Códigos de Autorregulación aprobados hasta el momento, la escasa amplitud de sus objetivos, la carencia de un seguimiento riguroso en su cumplimiento, y la ausencia de sanciones que apremiaran el respeto de los principios acordados han convertido dichos códigos en papel mojado.

El nuevo Código combina, por un lado, la generalidad y flexibilidad necesarias para definir objetivos amplios y actualizar su contenido al hilo de las necesidades y prácticas profesionales cambiantes, y, por otro, la concreción indispensable para garantizar una correcta y eficaz aplicación del mismo. Su contenido se divide en un Preámbulo y diez capítulos en los que se abordan los siguientes asuntos: I. Derechos de los usuarios de los medios audiovisuales; II. Alfabetización mediática; III. Protección de menores; IV: Pluralismo; V. Procesos electorales; VI. Procesos judiciales; VII. Inmigración; VIII. Información de los telespectadores; IX. Publicidad; X. Participación en concursos. Por último incluye un Anexo que recoge una serie de criterios orientadores para la calificación de programas televisivos, vigentes en el ámbito nacional, y destinados a facilitar una adecuada calificación y señalización de la programación de las televisiones navarras.

Un breve análisis comparativo del contenido de uno de estos capítulos, el relativo a la protección de menores, en relación a lo establecido por el marco legal, permite apreciar el valor añadido de esta novedosa herramienta impulsada por el CoAN.

Si hubiera que escoger un ámbito necesitado de reformas eficaces éste sería el de la protección de los menores de aquellos contenidos televisivos potencialmente perjudiciales para su desarrollo físico, mental o moral, máxime teniendo en cuenta que el nuevo contexto

digital traerá tantas oportunidades como nuevos riesgos potenciales a través de las nuevas plataformas y productos.

3.1. La protección de menores: concreción de principios jurídicos y dotación de eficacia a la autorregulación

Aunque resulte algo contradictorio, no se puede afirmar que la protección del menor haya sido un capítulo obviado por el marco legal ya que ha estado presente de forma permanente en la legislación audiovisual tanto en el ámbito comunitario, como en su transposición nacional o de alcance regional en las sucesivas normas aprobadas desde la década de los 80 hasta la actualidad.

La primera versión de la Directiva de Televisión sin Fronteras de 1989 ya incluía en sus considerandos la necesidad de dotarse de normas destinadas a salvaguardar el desarrollo físico, mental y moral de los menores de los contenidos televisivos potencialmente perjudiciales y, para ello, incorporaba unas reglas específicas referentes a la publicidad y a los menores (arts. 15 y 16) y un capítulo específico destinado a la protección de este colectivo (capítulo V, artículo 22). La revisión de esta norma en 1997, incorporada a la ley española en 1999, añadía la conveniencia de distinguir entre medidas de prohibición y de control y la conveniencia de fomentar la incorporación de sistemas de identificación, clasificación y filtrado de contenidos para intensificar el control parental.

La nueva Ley General Audiovisual de 2010, transponiendo la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, continúa esta preocupación legislativa por la protección del menor y recoge en su artículo 7 los derechos del menor respecto del ejercicio de las actividades audiovisuales junto con las obligaciones de los operadores en función de dichos derechos.

Así, en un análisis de alcance nacional, la normativa vigente sobre consumo televisivo y protección de menores se puede resumir en los siguientes objetivos:

- proteger al menor de determinadas emisiones, en especial, en lo que se refiere a: la comunicación comercial (y el posible abuso de la indefensión del menor ante su influencia) con algunas prohibiciones concretas (publicidad de bebidas alcohólicas dirigidas a menores), y las escenas de pornografía [4] y violencia.
- evitar el acceso de los menores a este tipo de contenidos mediante restricciones horarias y sistemas de identificación visual. La emisión de programas susceptibles de perjudicar su desarrollo físico mental o moral sólo podrá producirse en determinadas franjas horarias y será objeto de advertencias acústicas y ópticas.
- velar para que la programación no incluya contenidos que inciten al odio por motivos de raza, nacionalidad, sexo o religión.

- adoptar y apoyar medidas (mecanismos de clasificación o de filtración) encaminadas a facilitar el control de los padres y tutores sobre la programación a la que acceden los menores.

En el caso de Navarra a las directrices de la legislación nacional sobre televisión y protección de menores hay que añadir lo dispuesto por la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y el recientemente aprobado Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, de enero de 2009.

El Código de Corregulación no tendría sentido si no proporcionara un valor añadido a lo dispuesto por el marco legal. Este texto dispone en relación a la protección de los menores:

En primer lugar, que los operadores regionales se comprometan a “implementar las medidas propuestas por el CoAN en la Carta de calidad de contenidos en horario de protección infantil”. Esta Carta de calidad de contenidos fue aprobada por el CoAN en marzo de 2009 y tiene como objetivos: ofrecer unos criterios que permitan medir/garantizar la calidad de la programación infantil; describir los potenciales contenidos de riesgo, cuya difusión debe realizarse fuera de los horarios de protección; y, de acuerdo con los parámetros anteriores, ofrecer a los operadores unas orientaciones para programar adecuadamente los contenidos en las franjas horarias de protección.

En segundo lugar, el Código hace referencia a una serie de obligaciones asumidas por los operadores entre las que se encuentran: fomentar el control parental, a través de las nuevas posibilidades ofrecidas por la Televisión Digital Terrestre; evitar la difusión de contenidos de riesgo en horario de protección infantil y, si se incluyen, asegurar una perspectiva didáctica y constructiva respecto de los mismos; no difundir programas potencialmente perjudiciales para los menores fuera de las franjas de protección en periodos festivos ni en momentos en los que su difusión pueda llegar a los menores.

Es decir, en lo relativo a la protección de los menores este Código de Corregulación supone una doble avance, por un lado, en la concreción de disposiciones que difícilmente puede ser desarrolladas por el marco jurídico como: qué se entiende por contenidos de riesgo, cómo garantizar la calidad de la programación infantil, o qué criterios facilitan una adecuada clasificación de los contenidos audiovisuales; y, además, supone un paso más en el objetivo de proporcionar eficacia a iniciativas anteriores desarrolladas en el marco de la autorregulación o de las recomendaciones dispuestas por la Autoridad de Reglamentación de carácter no vinculante.

3.2. La alfabetización mediática: superación de las deficiencias del marco legal

La Alfabetización mediática, al contrario que ocurre con la protección de menores, resulta uno de los asuntos más novedosos de la legislación audiovisual española. Aunque desde el ámbito académico hace más de un década que se desarrollan proyectos que abordan el tema de la educación digital o educación en el consumo de medios, su salto al contexto legal ha tenido lugar a raíz de incorporar la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual a nuestra legislación a través de la nueva Ley General Audiovisual.

La Ley General Audiovisual incluye la alfabetización mediática en el apartado relativo a los derechos de los consumidores y los usuarios (Capítulo I, Título II, art. 6) al reconocer que el derecho a una comunicación audiovisual transparente incluye la obligación de los poderes públicos y de los prestadores del servicios de comunicación audiovisual de contribuir a la alfabetización mediática de los ciudadanos (art. 6.4). En un segundo momento, la ley se refiere a esta materia en el capítulo II, artículo 47 o), relativo a las funciones atribuidas al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, especificando que corresponde al Consejo, “velar por la promoción de la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual con la finalidad de fomentar la adquisición de la máxima competencia mediática por parte de la ciudadanía”.

Sin entrar a las múltiples discusiones sobre las luces y sombras que rodean al nuevo ente regulador, la realidad es que los textos europeos abogan por el papel protagonista de las Autoridades de Regulación Independientes en la ordenación del mercado audiovisual.

Sin embargo, el enfoque de la nueva ley no parece del todo adecuado o, al menos, presenta importantes deficiencias en lo relativo a la alfabetización mediática.

La primera deficiencia del texto español es que no define qué entiende por alfabetización mediática. La Directiva Europea sí define este objetivo en su considerando 47 como la obligación de proporcionar al usuario de los servicios audiovisuales: el conjunto de habilidades, conocimientos y capacidades de comprensión que le permitan utilizar de una manera eficaz y segura los medios, elegir con conocimiento de causa, entender la naturaleza de los contenidos y servicios prestados, protegerse a si mismo y al ámbito familiar de contenidos perjudiciales u ofensivos, y aprovechar las oportunidades presentes en el nuevo contexto digital.

Por su parte, el último estudio publicado en 2009 sobre criterios de valoración que permitan medir los niveles de alfabetización mediática en los distintos Estados Miembros [5] define la alfabetización mediática como “the competence to cope, autonomously and critically, with the communication and media environment established within and as a consequence of the information society” (Assessment Criteria for Media Literacy Levels, 2009: 21) [6].

Esta definición, de acuerdo con los objetivos del estudio, se desarrolla distinguiendo dos dimensiones: competencias individuales (uso de la tecnología, la capacidad crítica o las habilidades sociales) y los factores externos o ambientes (accesibilidad de los medios, educación, acciones políticas, regulación o el papel de otros agentes interesados como la industria de los medios). Conviene destacar que, en este estudio y en lo referente a los niveles de alfabetización mediática, España se sitúa en el puesto 14 de los 27 países analizados.

La segunda deficiencia de la ley española resulta de la asociación de la alfabetización mediática, como derecho del consumidor, con las obligaciones por parte del operador de: identificar al prestador del servicio; difundir con antelación suficiente la programación; o diferenciar la comunicación comercial del resto de los contenidos.

Aunque la alfabetización mediática, desde una perspectiva global, puede tener relación con estas cuestiones, trasciende dichas obligaciones y afecta a realidades como: el pleno y correcto ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información a través de los servicios audiovisuales lineales y no lineales; el derecho de acceso a los medios; la adquisición de la capacidad necesaria para comprender, evaluar y criticar los contenidos y servicios consumidos; la correcta evaluación de las informaciones suministradas; la protección de los menores; la capacidad de creación de contenidos; la explotación plena de las diversas formas de comunicación; o la participación ciudadana en los asuntos sociales a través de los medios. La Ley General Audiovisual no incluye en su texto ninguna de estas cuestiones en referencia a la alfabetización mediática.

Es decir, nuestro marco legal no incluye las especificaciones de la Directiva en materia de alfabetización mediática ni tampoco las últimas aportaciones realizadas desde las instituciones europeas en documentos como el Informe del Parlamento Europeo de 2008 sobre “alfabetización mediática en un mundo digital” (A6-04621/2008) o la Recomendación de la Comisión de 2009 “La alfabetización mediática en el entorno digital para una industria audiovisual y de contenidos más competitiva y para una sociedad del conocimiento incluyente” (C(2009) 6464 final). De hecho este último documento se refiere explícitamente a la necesidad de “desarrollar y aplicar iniciativas de corregulación que desemboquen en la adopción de Códigos de Conducta por parte de las principales partes interesadas”, (C (2009) 6464, punto 3, p. 6).

En el caso de Navarra, a pesar de que la Ley Foral 18/2001 no hace ninguna referencia en su contenido a la Alfabetización Mediática, desde 2005 el CoAN afronta la alfabetización mediática en el contexto familiar a través de la campaña “Familia y Pantallas Audiovisuales”. Esta campaña se articula en torno a talleres de formación cuyo objetivo es enseñar a los padres un correcto uso de las distintas pantallas: televisor, ordenador, videojuegos o teléfono móvil. Más de 2000 padres han participado en estas campañas desde su puesta en marcha. Otra de las iniciativas del CoAN en el ámbito de la alfabetización

mediática ha sido la elaboración de la Guía del usuario de medios audiovisuales mediante la cual: se informa a los ciudadanos de sus derechos y deberes como consumidores de servicios audiovisuales y se especifican las diferentes vías que les permiten ejercer sus derechos con una explicación sencilla y práctica.

Estas actividades del CoAN han desembocado en la inclusión de este objetivo como una de las áreas propias del Código de Corregulación objeto de análisis. No pasa desapercibido que el video promocional de la Autoridad navarra incluya como uno de los cuatro ejes de sus actuaciones y, curiosamente, ocupando el primer lugar de la lista, la alfabetización audiovisual.

El Código CoAN, en el apartado relativo a la alfabetización mediática, incluye 3 puntos específicos: 1) la implicación de las televisiones regionales, junto con el CoAN y las instituciones implicadas, en las iniciativas de educación audiovisual. En especial, en lo que respecta a formación de padres sobre oportunidades y riesgos en la utilización de las pantallas audiovisuales; 2) el impulso de los operadores y del CoAN de actividades de alfabetización mediática dirigidas a otros sectores de la población como los mayores de edad o cualquier ciudadano medio que lo demande; 3) el compromiso de los operadores de dedicar en sus parrillas, como mínimo una vez al año, un programa destinado a la educación audiovisual.

Aunque el contenido del Código sobre este apartado es susceptible de mejoras, teniendo en cuenta las iniciativas en marcha, supone un avance respecto de las deficiencias y ausencias del marco legal nacional y foral.

3.3. Pluralismo: avances en un objetivo tan perseguido como estancado y politizado

El pluralismo, al igual que ocurre con la protección de los menores, es un objetivo histórico en la regulación audiovisual. En el caso de España, el Estatuto de Radio y Televisión de 1980 ya hacía referencia a la obligación de los operadores de radio y televisión, independientemente de la titularidad de la gestión, del ámbito de difusión, o de la tecnología de emisión, de “respeto al pluralismo político, religioso, cultural, social o lingüístico” (art. 4, apartado c).

La importancia del pluralismo en el ejercicio de las actividades audiovisuales es tal que con frecuencia se ha erigido en protagonista de la jurisprudencia en materia audiovisual, en ocasiones, como triste reflejo de su politización. Por un lado, se ha enarbolado la bandera del pluralismo para defender la supervisión por parte de las autoridades políticas del funcionamiento del mercado audiovisual, en concreto, en lo referente a la concesión y renovación de licencias. Y, al mismo tiempo, pero en sentido contrario, los partidarios de la liberalización o desregulación del sector justificaban sus reivindicaciones acogiéndose a ese mismo pluralismo del que resultaba garante la Administración.

Aunque la digitalización del mercado ha superado, en parte, dicha problemática multiplicando las posibilidades de emisión y flexibilizando el sistema de concesión y renovación de licencias, la dificultad de concretar en los textos jurídicos los objetivos en materia de pluralismo persisten.

El pluralismo hace referencia tanto a cuestiones relativas a la propiedad de los medios como a factores dispares como: la influencia política, la competencia económica, la diversidad cultural, el desarrollo de las nuevas tecnologías, la transparencia y las condiciones de trabajo de los periodistas, el cumplimiento de los estándares éticos de la profesión, el acceso a las distintas fuentes de información disponibles, la transparencia informativa, la promoción del debate público o la participación de los ciudadanos en los medios. Por tanto, resulta comprensible la dificultad de concretar estos objetivos a través del marco legal.

La nueva Ley General Audiovisual se refiere al pluralismo en 5 ocasiones en su Preámbulo y en 10 ocasiones en su articulado. Sin la intención de hacer un análisis exhaustivo de su contenido, el texto de la nueva Ley asocia los objetivos en materia de pluralismo con: la existencia de una pluralidad de medios (tanto públicos como comerciales); el reflejo a través de su contenido del pluralismo político, ideológico, cultural y social; el acceso a una diversidad de fuentes con especial reflejo en el pluralismo informativo; el acceso a contenidos de diversos géneros; o la diversificación de los servicios audiovisuales en función de los ámbitos de cobertura.

Por su parte la Ley Foral 18/2001 destaca entre los principios de programación que deben guiar las emisiones televisivas en la Comunidad Foral: “el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural, ideológico y lingüístico” (art. 3) y dispone la creación del CoAN “como órgano independiente encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia” (art. 20).

Por ello, la ley que regula la actividad audiovisual en Navarra incluye entre las competencias del CoAN en relación con el pluralismo: “informar preceptivamente y de manera positiva (...) las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones (...) a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector (...)”; “presentar al Parlamento de Navarra un informe anual en el que exponga su actividad en el período anterior (...) con especial atención a sus contenidos y, de entre ellos, a los temas que afectan al pluralismo (...)”; “velar por el cumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora del sector audiovisual y por la defensa de los principios que la informan y, en particular, asegurar la observancia de los principios del pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, así como velar por la pluralidad lingüística y cultural en el conjunto del sistema audiovisual en Navarra”; “promover, en las emisoras de radio y televisión sobre las que sea

competente, el cumplimiento de los derechos constitucionales relativos al pluralismo” (art. 26).

En consecuencia, y de acuerdo con estas competencias, el Código de Corregulación afronta el tema del pluralismo en su apartado IV. En concreto el Código resume ese apartado en el compromiso por parte de los operadores, cuyo cumplimiento será supervisado de acuerdo con los procedimientos previstos por el Código, de poner en práctica las recomendaciones que periódicamente reciben del CoAN y, de forma genérica, de: diseñar parrillas que reflejen los distintos géneros; de reflejar de una manera equilibrada en los informativos regionales las diferentes facetas, sectores geográficos o enfoques de la realidad; de ofrecer espacios en vascuence de acuerdo con las demandas de la sociedad navarra.

El valor añadido de este breve apartado radica, en su primera parte, en el compromiso de los operadores de seguir y aplicar las recomendaciones que eventualmente se les indiquen. El porqué de este valor añadido reside en que, si bien el pluralismo externo puede ser garantizado, al menos parcialmente por la legislación; el pluralismo interno, sin embargo, requiere de un análisis más preciso, circunstancial y, por lo tanto, cambiante.

A este respecto, el CoAN ha elaborado una serie de recomendaciones en los últimos años directamente relacionadas con el pluralismo interno: en lo referente a la programación (Recomendación del CoAN sobre el acceso a la programación por parte de las personas con discapacidad auditiva, de mayo de 2003); al enfoque de los contenidos y al pluralismo cultural y social (Recomendación del CoAN para el tratamiento informativo de la inmigración, de octubre de 2006); o al contenido de los informativos (Recomendaciones del CoAN sobre la cobertura informativa del periodo electoral por parte de los medios de comunicación audiovisuales, de abril de 2007).

El Código de correulación asume los principios básicos en la búsqueda de un auténtico pluralismo en el ejercicio de las actividades audiovisuales: la colaboración directa de los operadores (asumiendo la libertad de programación bajo el paradigma de lo dispuesto por el marco legal); la variabilidad de las necesidades en esta materia (en función del contexto informativo, mediático, empresarial, cultural o político); y la necesidad de dotarlo de eficacia como desarrollo y complemento de lo establecido en el marco legal.

No parece en modo alguno, como podrían sostener desde algunas perspectivas recelosas ante las actuaciones de los Consejos Audiovisuales (Zallo R., 2006:80), que afrontar este tipo de temas suponga, necesariamente, una amenaza al ejercicio de la libertad de expresión o del derecho a la información a través de los medios. Por otra parte, como hemos podido apreciar en algunas decisiones de los últimos meses, las amenazas a la libertad de expresión pueden venir directamente desde los órganos que actualmente deberían velar por el cumplimiento de la legislación. Más bien al contrario, un adecuado enfoque de estas actuaciones, al margen de las orientaciones políticas (Salomon E., 2009: 152), puede contribuir de forma notable a la

mejora de la calidad de los servicios audiovisuales y al cumplimiento de lo dispuesto por la legislación que, inevitablemente, contempla objetivos como éste de manera general y abstracta.

4. Bibliografía

- “Código de Corregulación para la Calidad de los Contenidos Audiovisuales en Navarra 2010, recuperado el 14 de agosto de 2010 en <http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/documents/codigo%20CoAN%202010.pdf>
- Acuerdo del Consejo Audiovisual de Navarra (CoAN) y los operadores regionales de televisión para el fomento y la aplicación de prácticas de correulación de las emisiones televisivas en la Comunidad Foral de Navarra, de 17 de noviembre de 2009, recuperado el 15 de julio de 2010 de: http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/documents/Acuerdo%20de%20firma%20de%20Codigo%20CoAN%202010_.pdf. Consultado el 15 de julio de 2010.
- Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual. Directiva 2010/13/UE, DO L 95, de 15.4.2010, pp.01-24.
- Ley General Audiovisual española. Ley 7/2010, de 31 de marzo, BOE núm. 79 de 1.04.2010, pp. 30157-30209.
- Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, BON, núm 19, de 13 de febrero de 2009, pp. 1564-1567.
- Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea al Consejo Audiovisual de Navarra.
- Assessment Criteria for Media Literacy Levels, 2009, recuperado el 3 de julio de 2010 de: http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/docs/studies/eavi_study_assess_crit_media_lit_1_evels_europe_finrep.pdf
- Acuerdo del Consejo Audiovisual de Navarra y los operadores de televisión regionales para el fomento y la aplicación de prácticas de correulación en las emisiones televisivas de la Comunidad Foral de Navarra (2010), recuperado el 9 de julio de 2010 de: http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/documents/Acuerdo%20de%20firma%20de%20Codigo%20CoAN%202010_.pdf
- Carta de Calidad de Contenidos en horario de Protección Infantil de marzo de 2009, recuperado el 4 de agosto de 2010 en: <http://www.consejoaudiovisualdenavarra.es/actualidad/documents/CartadeCalidaddecontenidosenhorariodeproteccioninfantil.pdf>
- Study on co-regulation measures in the media sector (2005-2007), recuperado el 29 de junio de 2010 de: http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/info_centre/library/studies/
- Commision Recommendation “on media literacy in the digital environment for a more competitive audiovisual and content industry and an inclusive knowledge society”, (C(2009) 6464 final).
- Commision working document “Second progress report on the strategy for simplifying the regulatory environment”, COM (2008) 33 final

- Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Second strategy review of Better Regulation in the European Union”, COM (2008) 32 final.
- Informe del Parlamento Europeo “Alfabetización mediática en un mundo digital” (A6-04621/2008).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Better regulation for Growth and Jobs in the European Union“, COM (2005) 97 final.
- Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Implementing the Community Lisbon Programme. A strategy for the simplification of the regulatory environment”, COM (2005) 535 final
- Decisión del Parlamento Europeo sobre la celebración del Acuerdo interinstitucional “Legislar mejor” entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 2003 [P5_TA (2003) 0426]
- Communication from the Commission Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, COM (2002) 278 final.
- Communication from the Commission on impact assessment, COM (2002) 276 final.
- Herrero Subías M. (2009), “La economía del producto audiovisual en el mercado de la comunicación”, *Comunicación y Sociedad*, num. 1, pp. 7-31
- Medina M. y Ojer T. (2009). “Valoración del servicio público de televisión. Comparación entre la BBC y TVE. RLCS”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, páginas 275 a 299. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna. Recuperado el 23 de agosto de 2010 de http://www.revistalatinacs.org/09/art/24_823_42_ULEPICC_11/Medina_y_Ojer.html
DOI: 10.4185/RLCS-64-2009-823-275-299
- Mora-Figueroa Monfort B., y Muñoz Saldaña M. (2008), “La apuesta por la corresponsabilidad e la efectiva protección de los menores frente a los contenidos audiovisuales”, *Sphera Pública*, num. 8, pp. 117-132.
- Salomon E. (2009), “El papel de la autoridad reguladora en la alfabetización mediática”, *Comunicar. Revista científica Iberoamericana de comunicación y educación*, núm 32, pp. 147-156.
- Vázquez Barrio, T. (2009): "Evaluación de la calidad de la programación infantil de las televisiones generalistas españolas", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, páginas 844 a 861. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna. Recuperado el 25 de agosto de 2010, de http://www.revistalatinacs.org/09/art/866_CEU/67_83_Tamara_Vazquez.html
DOI: 10.4185/RLCS-64-2009-866-844-861
- Zallo R. (2006) “Dos modelos opuestos. Consejos del Audiovisual en las Comunidades Autónomas”, *Telos*, 68, pp. 78-89.
- “(2010): "La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 65, páginas 14 a 29. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, recuperado el 25 de agosto de 2010, de http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html
DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029

5. Notas

[1] Sobre este asunto *vid.* Zallo, R., “(2010): "La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 65, páginas 14 a 29. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, recuperado el 25 de agosto de 2010, de http://www.revistalatinacs.org/10/art/880_UPV/02_Zallo.html
DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-880-014-029

[2] Los tres documentos clave, resultado de el proceso iniciado por el Libro Blanco son: Comunicación de la Comisión “Simplificar y mejorar el marco regulador”, COM (2002) 278 final; Comunicación de la Comisión “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo. Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas, COM (2002) 274 final; Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto, COM (2002) 276 final.

[3] Los últimos documentos al respecto: Segundo Informe de la Comisión de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador, COM (2008) 33 final que completa el Segundo análisis estratégico del programa "Legislar Mejor" en la Unión Europea, COM (2008) 32 final.

[4] Los prestadores del servicio de comunicación situados bajo la jurisdicción de los Estados miembros deben estar sujetos en todo caso a la prohibición de difundir pornografía infantil con arreglo a las disposiciones de la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil.

[5] Estudio desarrollado por el Gabinete de Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona, European Association for Viewers Interest, Universidad de Tampere (Finlandia), Ministerio de Educación Nacional de Francia y Universidad Católica de Lovaina (Bélgica).

[6] La capacidad de enfrentarse de manera autónoma y crítica con los diferentes formas de comunicación en el entorno mediático dando lugar a una auténtica sociedad de la información.

* Este artículo es fruto de un contrato de investigación sobre la naturaleza y competencias del Consejo Audiovisual de Navarra, en el contexto de la regulación audiovisual española y europea.

FORMA DE CITAR ESTE TRABAJO EN BIBLIOGRAFÍAS – HOW TO CITE THIS ARTICLE IN BIBLIOGRAPHIES / REFERENCES:

Muñoz Saldaña, M. (2011): "Código CoAN 2010: el primer código de correulación audiovisual de España", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 66. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, páginas 235 a 251 recuperado el ____ de ____ de 2____, de
DOI: 10.4185/RLCS-66-2011-931-235-251

Nota: el DOI es parte de la referencia bibliográfica y ha de ir cuando se cite este artículo.
