



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

**Bruselas, 16.10.1996
COM(96) 483 final**

**LIBRO VERDE SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES Y DE LA
DIGNIDAD HUMANA EN LOS NUEVOS SERVICIOS AUDIOVISUALES Y DE
INFORMACIÓN**

(presentado por la Comision)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	01
RESUMEN	03
CAPÍTULO I Contexto y problemática de la protección de los menores y de la dignidad humana	07
1. Los problemas de la protección de los menores y de la dignidad humana	07
2. La modificación del contexto	08
3. La magnitud de los problemas según los tipos de servicios	12
CAPÍTULO II Las normas y medios de control aplicables a los contenidos en materia de protección de los menores y de la dignidad humana	14
1. Principios generales comunes	14
2. Las normas y medios aplicados a nivel nacional	15
2.1. Los regímenes de protección de la dignidad humana	15
2.2. Los regímenes de protección de los menores	17
2.3. La formación sobre los medios de comunicación	23
CAPÍTULO III El contexto de la Unión Europea Instrumentos y acciones prioritarias	24
1. El principio de libre circulación de los servicios	24
2. Cooperación en materia de justicia y de asuntos del interior	25
3. Ejes prioritarios de cooperación a nivel de la Unión Europea	26
CONCLUSIÓN	30
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

Este Libro Verde tiene por objeto examinar los problemas a que se enfrenta la sociedad, garantizando que dos cuestiones concretas de gran interés público, es decir, la protección de los menores y de la dignidad humana, se tengan en cuenta adecuadamente en el mundo de los servicios de información y audiovisuales, en rápida evolución. La transición desde el mundo de la emisión a un medio donde la televisión convencional coexistirá con servicios en línea y productos híbridos crea una gran cantidad de oportunidades. La plena capacidad de estas evoluciones dependerá de que la sociedad en su conjunto encuentre el equilibrio adecuado entre la libertad de expresión y consideraciones de interés público, entre políticas destinadas a favorecer el surgimiento de nuevos servicios y la necesidad de garantizar que las oportunidades que crean no sean objeto de abuso por parte de unos pocos a costa de la generalidad. Algunos aspectos de estas cuestiones requieren soluciones europeas o incluso mundiales. Otras siguen correspondiendo a los Estados individuales o a los propios individuos. La Comisión opina que en este marco es legítimo y necesario analizar la situación en su conjunto, con el fin de examinar el valor añadido que debería aportar cada nivel de gobierno, prestando especial atención a las iniciativas a nivel de la Unión Europea, siempre dentro del respeto del principio de subsidiariedad.

Los temas estudiados, la protección de los menores y de la dignidad humana, gozan de una elevada prioridad en la agenda política. En el primer informe anual del foro de la Sociedad de la Información, adoptado en junio de 1996, se clasifican entre los objetos prioritarios de protección jurídica. También se han considerado en las políticas nacionales y comunitarias como temas de interés público esencial. Se han establecido medidas jurídicas y otras en función de las características de los medios electrónicos tradicionales (televisión y radio) que, por su propia naturaleza, son centralizados y constituyen instrumentos de comunicación de masas. Los nuevos servicios que están surgiendo tienen dos características fundamentalmente diferentes: son descentralizados y están más cercanos al individuo que a la comunicación de masas. Incluso si el contenido real de estos servicios puede ser el mismo a veces -película, telediario, documental- sus diferentes características tienen que tenerse en cuenta a la hora de diseñar una política. Este Libro Verde describe por lo tanto la evolución de los servicios audiovisuales y de información, analiza la legislación actual y las políticas a nivel nacional, europeo e internacional, así como las implicaciones del desarrollo de nuevos servicios en estas políticas en cuanto afecta a las dos cuestiones objeto de estudio. Los tipos de opciones políticas que se examinan son diversas y amplias, y van desde la regulación y la autorregulación a través de medidas educativas y de toma de conciencia hasta el desarrollo de sistemas de control parental, pasando por medidas de sensibilización e información.

El objeto de este Libro Verde de la Comisión es fomentar un debate a medio y largo plazo. Se presenta al mismo tiempo que la Comunicación de la Comisión sobre "Contenido ilegal y perjudicial en Internet". Ambos documentos son totalmente complementarios en cuanto a cronología y alcance. La Comunicación presenta las medidas a corto plazo necesarias para hacer frente a temas específicos relacionados con Internet que superan el ámbito de protección de los menores y de la dignidad humana. El Libro Verde, aparte de su naturaleza consultiva y a más largo plazo, cubre el tema concreto de la protección de los menores y de la dignidad humana en relación con los nuevos servicios audiovisuales y de información en general. Ambos responden a peticiones del Parlamento Europeo y del Consejo de un examen más profundo de cuestiones de políticas europeas relacionadas con el desarrollo de nuevos servicios.

A este respecto, la Comisión desea subrayar que ya se han lanzado o se están examinando diversas iniciativas, que tratan específicamente o de pasada cuestiones de interés público relacionadas. Por ejemplo, la Comunicación de la Comisión sobre "Servicios de interés general en Europa" contiene una sección sobre radio y televisión en la que se señala que las consideraciones de interés general en este ámbito afectan básicamente al contenido de las emisiones y están relacionadas con los valores morales y democráticos tales como el pluralismo, la ética de la información y la protección del individuo. La propiedad intelectual se trata en el Libro Verde sobre los derechos de autor y los derechos afines en la sociedad de la información. El Libro Verde sobre comunicaciones comerciales cubre temas de interés público relativos a la publicidad y el patrocinio. Se ha adoptado una Directiva sobre la protección de los individuos respecto del tratamiento de la información personal. La Directiva "Televisión sin fronteras", que está siendo objeto de revisión, proporciona normas comunitarias coordinadas en diversos ámbitos, incluida la protección de los menores. La propuesta de Directiva sobre "Transparencia normativa en el mercado interno de servicios de la sociedad de información" facilitará la coordinación comunitaria de la futura actividad reglamentaria y la persecución de objetivos de interés público dignos de protección.

Por último, otras medidas derivadas del desarrollo de los nuevos servicios audiovisuales y de información, tales como las relacionadas con la diversidad cultural y lingüística, ya han sido objeto de diversas iniciativas políticas recientes (tales como los programas MEDIA II, INFO 2000 y Sistemas de Información Multilingüe). La Comisión supervisará los logros de estas iniciativas a la luz de sus objetivos y presentará en su momento una evaluación actualizada de la situación y de la necesidad de otras iniciativas.

RESUMEN

La lucha contra la divulgación de *contenidos ofensivos para la dignidad humana* y la *protección de menores frente a contenidos perjudiciales para su desarrollo* revisten una gran importancia a la hora de permitir a los nuevos servicios audiovisuales y de información desarrollarse en un clima de confianza. Si las medidas destinadas a proteger el interés público en estos ámbitos no se establecen y aplican rápidamente, corremos el riesgo de que estos nuevos servicios no logren su pleno potencial económico, social y cultural.

El *Capítulo I* de este Libro Verde determina los aspectos del desarrollo de los nuevos servicios audiovisuales y de información relevantes para la protección de los menores y de la dignidad humana y analiza las categorías de contenidos que pueden dar lugar a problemas. *Subraya la necesidad de evitar confundir problemas de diferente naturaleza, tal como la pornografía infantil, que es ilegal y está sujeta a sanciones penales, y el acceso de los menores a la pornografía para adultos, que si bien es perjudicial para su desarrollo, puede no ser ilegal para los adultos.* Es necesario establecer soluciones que tengan en cuenta el tipo de contenido en cuestión.

Estas soluciones también han de adaptarse como consecuencia de la evolución del medio de los servicios. Los nuevos servicios de televisión, tales como el pago por programa, proporcionan *mayores posibilidades de elección individual*. Evolucionan alejándose del modelo de medios de comunicación de masa, donde la opción del espectador se limita a ver o no el programa, hacia un modelo más cercano a la publicación, donde el espectador selecciona su programa de un abanico de opciones más amplio. Los servicios en línea llevan esta evolución más lejos hacia el *modelo de comunicación individual*. En términos geográficos, las redes de distribución son *menos nacionales y más mundiales por naturaleza*, al ser Internet una red de redes de ámbito mundial. Además, están surgiendo nuevos tipos de contenidos. Un programa de televisión tradicional que se contempla de principio a fin es lineal por naturaleza, mientras que la *interactividad* permite navegar por contenidos alternativos. También están surgiendo *formas híbridas de contenido*, por ejemplo combinando juegos, publicidad e información de nuevas formas.

El desarrollo de nuevos servicios exige un *marco flexible*, especialmente en términos de regulación. Es necesario realizar un análisis funcional de las características de cada nuevo tipo de servicio, para establecer nuevas soluciones. Hay que evaluar cuidadosamente los nuevos riesgos inherentes de la naturaleza de los nuevos servicios. La preocupación por la protección de los menores y de la dignidad humana en relación con los nuevos servicios audiovisuales y de información justifican una vigilancia por parte de las autoridades públicas y de los ciudadanos por igual. No obstante, no hay que exagerar el problema - *la dificultad suele residir más en las características de los nuevos servicios en comparación con los medios tradicionales que en su contenido.*

El **Capítulo II** proporciona un análisis de las disposiciones jurídicas y constitucionales existentes a nivel europeo y nacional. Señala que las disposiciones nacionales en Europa están establecidas con el telón de fondo de los derechos fundamentales contenidos en el **Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)**, que se incorporan como principios generales de Derecho comunitario en el artículo F.2 del Tratado de la Unión Europea. En especial, el artículo 10 del CEDH garantiza **el derecho a la libertad de expresión**. También establece que el ejercicio de este derecho podrá estar sujeto a determinadas limitaciones por razones específicas, incluida la protección de la moral o la salud y la prevención del crimen. Asimismo, la libertad de expresión no es absoluta en ningún lugar de la Unión Europea y está sujeta a restricciones. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado el **principio de proporcionalidad**, prueba crucial de conformidad de las medidas restrictivas con los principios fundamentales establecidos en el CEDH. Europa tiene por lo tanto una base para un enfoque común - el principio de libertad de expresión y la prueba de proporcionalidad. Aparte de esta base común, los **regímenes de los Estados miembros varían considerablemente y reflejan diferencias de estándares culturales y morales**.

En términos generales, los nuevos servicios pueden crear **nuevos problemas específicos respecto de la aplicación de las disposiciones jurídicas**. Un ejemplo es la creciente dificultad de determinar la **responsabilidad** cuando existen diferentes operadores que participan en la cadena de comunicaciones (el proveedor de la red, el proveedor de acceso, el proveedor de servicio y el proveedor de contenidos). Estas dificultades se agudizan cuando los diferentes elementos de la cadena se encuentran en diferentes países.

Este Capítulo prosigue examinando los problemas relacionados con la **protección de los menores** frente a contenidos perjudiciales pero no necesariamente ilegales, tales como los contenidos eróticos para adultos. En algunos Estados miembros, el principio de protección de menores se incorpora en disposiciones generales, sea cual sea el medio de comunicación, que prohíben la transmisión a menores de material susceptible de perjudicar su desarrollo (pero al que pueden acceder legalmente los adultos). Otros Estados miembros tienen disposiciones específicas para cada medio. En todos los casos, la aplicación de medidas de protección de los menores exige el establecimiento de formas de garantizar que los menores no accedan a material perjudicial, permitiendo no obstante el acceso de los adultos. **Los recientes avances tecnológicos pueden proporcionar nuevas soluciones mediante un mayor control parental, tanto en la televisión (v-chip) como en entornos en línea (PICS)**. En ambos casos, la clasificación de los contenidos es una parte esencial del sistema. Las nuevas posibilidades técnicas son más limitadas en la televisión que en el entorno en línea, pero ambas tienen la **ventaja de ofrecer soluciones procedentes de la base ("bottom up") más que procedentes de arriba ("top down")**, que obvian la necesidad de censura previa y **aumentan la potencial eficacia de la autorregulación**.

El **Capítulo III** analiza la situación a nivel de **la Unión Europea**, tanto respecto del Derecho comunitario como de la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior. La **libertad de prestar servicios** es una de las cuatro libertades básicas garantizadas por el Tratado. Caben restricciones por importantes razones de interés público, tal como la protección de los menores y de la dignidad humana, pero están sujetas a la **prueba de proporcionalidad**.

En la lucha contra los contenidos ilegales, *se considera que la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior desempeña un papel principal dado el carácter internacional de los nuevos servicios*. Mediante dicha cooperación, los Estados miembros podrán luchar de forma más eficaz contra los contenidos y utilizaciones ilegales. Además, una coherencia interna los situará en una mejor posición para trabajar en soluciones mundiales.

Se están explorando diversas opciones para *mejorar la cooperación entre las administraciones nacionales y la Comisión*, tanto en el marco comunitario como de la justicia y los asuntos de interior (intercambio sistemático de información, análisis conjunto de las disposiciones legislativas nacionales, establecimiento de un marco común para la autorregulación, recomendaciones para la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior y orientaciones comunes para la cooperación internacional). También se evalúa el potencial para *fomentar la cooperación entre los sectores industriales correspondientes* (códigos de conducta, normas comunes para los sistemas de clasificación y fomento de la norma PICS). También se están sacando a debate posibles medidas para la toma de conciencia de los usuarios y la formación sobre los medios de comunicación.

Los *Capítulos II y III*, basados en las primeras opciones políticas de la Comisión presentadas en la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet", plantean *una serie de cuestiones* para ser debatidas sobre temas que la Comisión considera fundamentales para definir las futuras acciones. En orden, son las siguientes:

Pregunta 1:

Teniendo en cuenta lo que es técnicamente viable y económicamente razonable, ¿cuál sería la responsabilidad de los diferentes operadores de la cadena de comunicación de contenidos, desde el creador de los contenidos hasta el usuario final? ¿Qué tipos de responsabilidad - penal, civil o editorial- entrarían en juego y bajo qué condiciones debería limitarse la responsabilidad?

Pregunta 2:

¿Cómo debería aplicarse la prueba de proporcionalidad a cualquier medida restrictiva? Inter alia, ¿podría contemplarse algún mecanismo de conciliación o arbitraje a nivel de la Unión Europea? En caso afirmativo, ¿qué tipo de mecanismos?

Pregunta 3:

¿Cómo puede determinarse el correcto equilibrio entre protección de la privacidad (incluido el permitir que los usuarios puedan mantener su anonimato en las redes) y la necesidad de sancionar los comportamientos ilícitos?

Pregunta 4:

¿Debería darse prioridad a un enfoque reglamentario o autorreglamentario (posiblemente respaldado por legislación en el último caso) en lo que respecta a los sistemas de control parental? ¿Qué medidas serían necesarias, inter alia a nivel de la Unión Europea?

Pregunta 5:

¿En qué casos debería contemplarse un suministro sistemático de sistemas de control parental (con arreglo a tipos de servicios u otros criterios)? ¿Debería contemplarse algún régimen obligatorio? En caso afirmativo, ¿de qué forma y a qué operadores debería aplicarse? ¿Qué funciones esenciales deberían proporcionar dichos sistemas?

Pregunta 6:

¿Cómo puede aplicarse la descentralización de la clasificación de contenidos, previendo la necesidad de respetar las sensibilidades individuales, locales y nacionales, cuando los servicios audiovisuales y de información son transnacionales?

Pregunta 7:

¿Qué elementos de normalización permitirían el desarrollo de la clasificación de contenidos de una forma coherente en Europa, en especial en el caso de los servicios digitales (normalización de los tipos de información que deben suministrarse, de la codificación y descodificación de dicha información, etc.)?

Pregunta 8:

¿De qué forma debería aplicarse la cooperación administrativa en la Unión Europea? ¿De qué modo debería formalizarse y en qué marco institucional?

Pregunta 9:

¿Cuáles deberían ser las prioridades a nivel europeo y a nivel internacional? En particular, ¿debería darse prioridad al desarrollo de soluciones a nivel de la Unión Europea y su posterior promoción a nivel internacional, o debería realizarse en paralelo? ¿Cuáles son los foros más adecuados para la cooperación internacional (G7, OCDE, UIT, OMC, UN o relaciones bilaterales)? ¿Cómo debería formalizarse esta cooperación internacional?

CAPÍTULO I

CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DE LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES Y DE LA DIGNIDAD HUMANA

El presente capítulo tiene como objetivo señalar los principales problemas que puedan plantear los contenidos de los servicios audiovisuales y de información para la protección de los menores y de la dignidad humana.

1. Los problemas de la protección de los menores y de la dignidad humana

Cualquiera que sea el alcance que se dé a la libertad de expresión, la protección de los menores y de la dignidad humana ha constituido siempre una cuestión fundamental en la regulación de los medios de comunicación. La aparición de nuevos medios de comunicación no cuestiona en forma alguna la necesidad de esta protección.

Los dispositivos que garantizan la protección de los menores y de la dignidad humana pueden variar según los países y las épocas. Sin embargo, es necesario distinguir claramente dos tipos de problemas que afectan a los contenidos:

- Por una parte, *el acceso a determinados tipos de contenidos puede prohibirse en el conjunto de la sociedad, sea cual sea la edad de los potenciales destinatarios y sea cual sea el soporte*. De entre estos contenidos prohibidos, puede diferenciarse, por encima de las diferencias de las legislaciones nacionales, *una categoría general de contenidos que atentan a la dignidad humana*: se trata principalmente de la pornografía infantil, las formas extremas de violencia gratuita, la incitación a la discriminación racial o de otro tipo, al odio o a la violencia.
- Por otra parte, *el acceso a determinados contenidos susceptibles de afectar al desarrollo físico o mental de los menores únicamente está autorizado para los adultos, y prohibido por lo tanto a los menores*. Estas medidas no deben confundirse con otras medidas de interés general, como las destinadas a la protección de los consumidores, que pueden asimismo afectar a la protección de los menores (especialmente en materia de comunicaciones comerciales, de las medidas destinadas a evitar cualquier forma de explotación de su credulidad)¹.

¹ Por ejemplo, en el contexto de la regulación de los servicios de radiodifusión en la Comunidad (Directiva 89/552/CE), estos dos tipos de objetivos están claramente diferenciados:

- Las normas de protección de los menores se aplican a todos los programas, incluidas las comunicaciones de carácter comercial: la publicidad, al igual que los demás tipos de emisión no puede contener imágenes o mensajes que puedan perjudicar gravemente el desarrollo de los menores (véase artículo 22).
- Las normas de protección de los consumidores aplicables a la publicidad radiodifundida contienen disposiciones específicas destinadas a evitar toda forma de explotación de la credulidad de los menores (véase artículo 16).

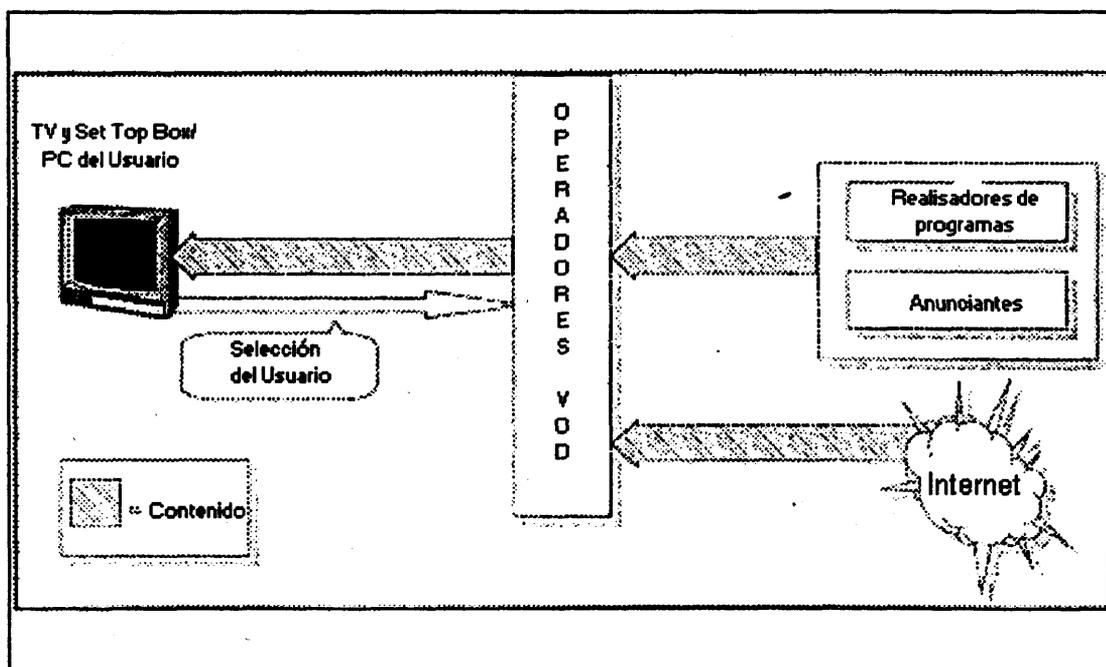
Estos tres tipos de problemas se confunden a menudo por diferentes razones, pero es importante evitar la confusión y mantener la distinción: se trata de **objetivos distintos** que plantean **problemas diferentes** y que exigen **soluciones distintas**. Por ejemplo, está claro que los medios que deben aplicarse para hacer efectiva una prohibición total y restringir el acceso de los menores o el acceso fortuito de los adultos son claramente diferentes.

2. La modificación del contexto

La aparición de los nuevos servicios audiovisuales y de información cambia radicalmente el contexto de la protección de los menores y de la dignidad humana (véase el Anexo II).

2.1 El universo de la televisión: de los medios de comunicación de masas al modelo editorial

La radiodifusión digital va a multiplicar y diversificar los servicios de forma espectacular: cada paquete digital cuenta, o contará, con varias decenas de servicios entre los que se encontrarán los servicios de pago por programa (PPV) o de cuasi-vídeo a la carta (NVOD). Los sistemas de vídeo a la carta (VOD) introducirán progresivamente un amplio abanico de nuevos servicios de transacción (desde las películas a la carta a los juegos interactivos, pasando por el telebanco) sin que en la actualidad pueda determinarse con precisión las modalidades de esta introducción (infraestructuras, forma de comunicación, tipos de contenidos, etc.).

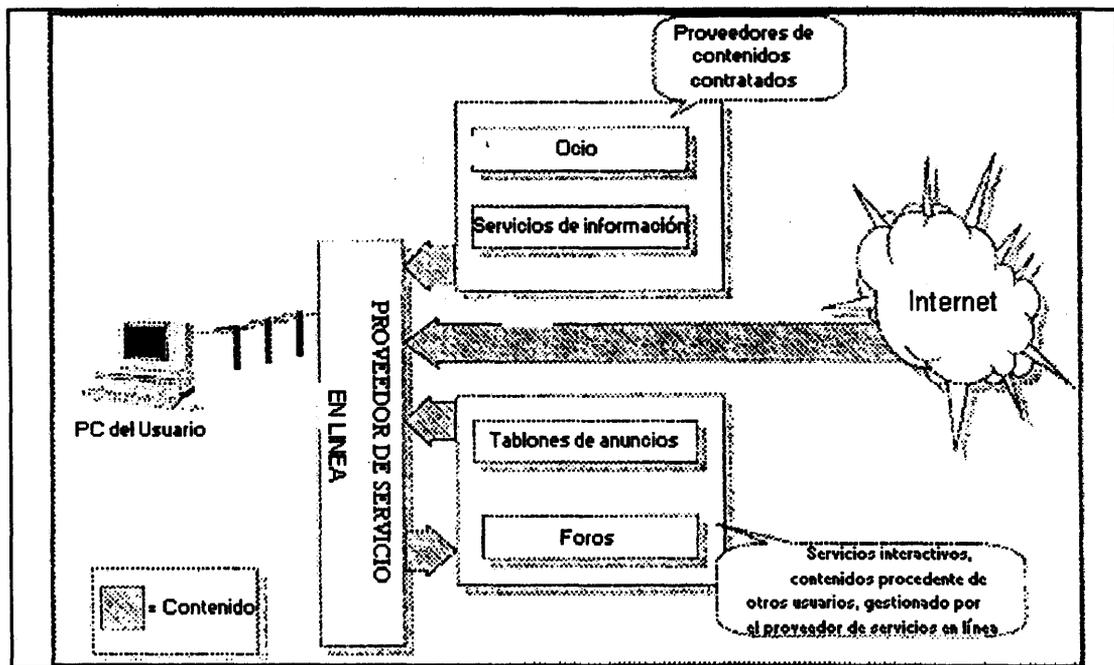


Esta evolución en curso marca el paso, en el universo de televisión, de una lógica de "medios de comunicación de masas" a una lógica cada vez más cercana al modelo editorial:

- la escasez de las frecuencias ya no limita la proliferación de los servicios;
- los servicios se diversifican y su impacto se relativiza en función del número total de servicios disponibles;
- los telespectadores disponen de un amplio abanico de opciones entre servicios y tipos de programas claramente identificables.

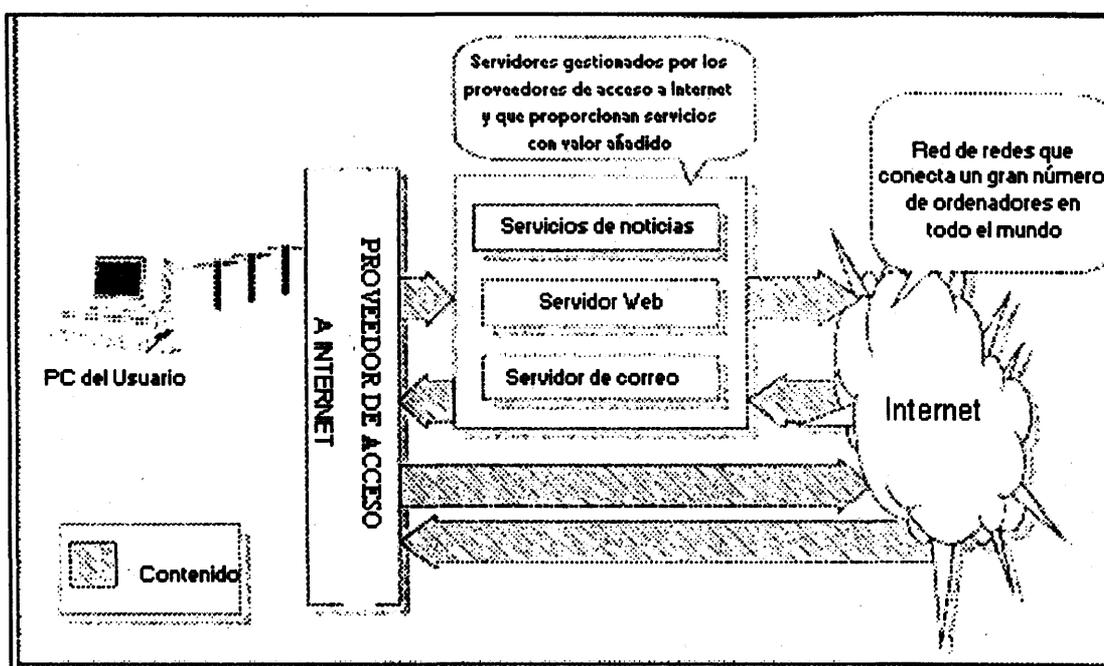
2.2 El universo en línea: del modelo editorial a un nuevo modelo de comunicaciones

El desarrollo de los **servicios en línea llamados "propietarios"** tales como CompuServe o America on line (AOL), y aún más el vertiginoso crecimiento de **Internet**, se consideran como la prefiguración de un futuro mercado de masas para los servicios en línea.



Los servicios en línea son sistemas de comunicaciones electrónicas que ofrecen, mediante una suscripción, una amplia gama de prestaciones (correo electrónico, servicios de información, juegos o foros de debate) accesibles por medio de la red telefónica, un módem y un ordenador. Aparte de los "tablones de anuncios electrónicos" (BBS) implantados hace mucho tiempo, los servicios comerciales "propietarios" están experimentando un rápido desarrollo en Estados Unidos y comienzan a entrar en algunos mercados europeos. La arquitectura cerrada de estas redes garantiza un nivel de seguridad de las transacciones que ha permitido el desarrollo de servicios comerciales.

La lógica fundamental de los servicios en línea es claramente de tipo editorial: se editan contenidos que se hacen accesibles al público previa demanda individual. Pero a través de determinados recursos de los servicios en línea y sobre todo de Internet², *está apareciendo un nuevo modelo de comunicación interactiva: cada usuario se convierte en un potencial proveedor de información. Este modelo único en su género carece de cualquier parecido con los medios existentes y con los modelos tradicionales de telecomunicaciones. Debe tenerse en cuenta su especificidad.*



2.3 De los servicios nacionales a las redes mundiales

La aparición de servicios especializados y de servicios de pago ha aumentado en la circulación transfronteriza de las emisiones de televisión, incluso si estos servicios van principalmente dirigidos a un único objetivo lingüístico. El desarrollo de la televisión digital, permitirá desarrollar servicios muy especializados, algunos de los cuales no serán económicamente viable en un único mercado nacional. Estos servicios deberán por lo tanto explotar los nichos de mercado sobre una base transnacional para alcanzar una audiencia suficiente.

En la actual situación de la tecnología, los sistemas de VOD son difícilmente concebibles sobre una base internacional. El coste de los enlaces de banda ancha necesarios parece hacer poco rentable el acceso a un servidor situado en el extranjero. A más largo plazo, en cambio, el desarrollo de los sistemas VOD podría seguir al de los servicios en línea.

² Véase la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet".

Los servicios en línea ya gozan de una dimensión internacional a través de las grandes redes propietarias como AOL o CompuServe. Cada vez que este tipo de servicios se implanta en un nuevo país, el conjunto de la red se amplía y todos los abonados pueden comunicarse entre sí y acceder a las mismas informaciones.

Internet constituye ya una red global, potencialmente accesible en prácticamente todos los países del mundo. Además, la propia estructura de Internet hace casi imposible aislar una zona geográfica determinada.

Esta evolución desde los servicios nacionales a las redes mundiales constituye un considerable reto para la protección de los menores y de la dignidad humana . Ello exige una profunda reflexión sobre los medios que deben aplicarse y el nivel adecuado para garantizar la consideración de los valores europeos en materia de protección de los menores y de la dignidad humana.

2.4 El surgimiento de nuevos tipos de contenidos

El *modelo lineal* propio de los contenidos de la televisión (donde se contempla una emisión de principio a fin) da paso a una *arquitectura más compleja* que invita a navegar más libremente entre la información que se suministra, e incluso a interactuar con el contenido (como con los nuevos soportes interactivos: CD-ROM, CD-I, DVD...).

Los contenidos claramente identificados (documentales, información, publicidad, películas...) se funden en *nuevos contenidos híbridos* de difícil calificación: por ejemplo, un mismo contenido puede asociar publicidad, información y un aspecto lúdico, sin que sea posible aislar claramente estos elementos.

Por último, en el universo digital, *los contenidos son globalmente manipulables*: es posible modificarlos y distribuirlos fácilmente sobre una gran variedad de soportes y de servicios. Las imágenes generadas por ordenador permiten crear "mundos virtuales" e insertar contenidos subliminales que introducen más ambigüedad en relación a la realidad.

Estas diferentes evoluciones plantean múltiples preguntas. ¿Cómo comprobar la veracidad de las informaciones ("falsos mensajes" que sustituyen al original, "falsas empresas" que ofrecen "falsos servicios o productos"...) ? ¿Cómo defender los diferentes derechos correspondientes al nombre, a la imagen, a la reputación de una persona física o jurídica? ¿Cuál será a largo plazo el impacto en la sociedad de contenidos híbridos que mezclan mundos reales y virtuales? *Estas cuestiones plantearán a más largo plazo, nuevos riesgos aún difíciles de evaluar, especialmente respecto del desarrollo mental y físico de los menores. Será necesario identificarlas y analizarlas atentamente.*

2.5 Une fase de gestación: nuevos riesgos y nuevas oportunidades

Este nuevo medio en pleno desarrollo está aún muy lejos de estabilizarse. El lenguaje digital común permite contemplar diversas *posibilidades*, bien a nivel de los terminales (televisión, ordenador u otros), de las infraestructuras (redes hertzianas, telecomunicaciones, cable o satélite) o de los propios servicios.

En esta larga fase de gestación, el desarrollo de los nuevos servicios únicamente podrá realizarse en un *entorno flexible*, especialmente en el plano reglamentario, capaz de adaptarse fácilmente a los rápidos cambios del sector. Los diferentes centros de convergencia así como la variedad de las posibilidades que ofrece la interactividad hacen más difícil la utilización automática de los criterios tradicionales de distinción entre tipos de servicios (televisión/ordenador, comunicaciones privadas/comunicaciones públicas, comunicaciones punto a punto/punto a multipuntos) así como las asimilaciones a los medios de comunicación existentes. *Es por lo tanto necesario estudiar atentamente las diferentes funciones que ponen en juego los nuevos servicios para establecer sus características correspondientes.*

En este contexto de cambios acelerados, conviene evaluar los nuevos riesgos que surgen para la protección de los menores y de la dignidad humana. Asimismo, hay que tomar la medida de las múltiples posibilidades de control de los contenidos que ofrecen los nuevos servicios audiovisuales y de información.

3. La magnitud de los problemas según los tipos de servicios

La naturaleza y la magnitud de los problemas de protección de los menores y de la dignidad humana no son los mismos para todos los tipos de servicios audiovisuales y de información.

Según los países, pueden encontrarse emisiones eróticas en la programación tardía de los *canales de televisión hertzianos*, y contenidos de carácter pornográfico en los *canales de pago*. Los *canales codificados* dedicados exclusivamente a la pornografía siguen siendo un fenómeno relativamente limitado en Europa. Por otro lado, la cuestión de la violencia en la televisión, mucho más difícil de regular, es objeto de debate en gran número de países. Los servicios de PPV, de NVOD y de VOD contendrán a menudo una oferta de programas eróticos o pornográficos y se verán menos afectados por el debate sobre la violencia, especialmente si los consumidores están correctamente informados sobre la naturaleza exacta de los programas disponibles.

Los *servicios en línea* ofrecen una serie de sitios comerciales destinados a los adultos, que contienen fundamentalmente fotos eróticas o pornográficas accesibles mediante remuneración. Estos sitios "publicados" son claramente identificables. A pesar del carácter cerrado de las redes propietarias, también puede encontrarse otros tipos de contenidos en las aplicaciones de fácil utilización (grupos de debate) o por medio del correo electrónico.

Como pone de manifiesto la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet", *Internet* transmite indiscutiblemente todos los tipos de contenidos litigiosos, desde la pornografía infantil a la incitación al odio, pasando por contenidos violentos y otras formas de abuso. Pero los sitios problemáticos suelen ser identificables y la necesidad de buscar la información mediante una actividad voluntaria (por medio de las direcciones o motores de búsqueda) hace casi imposible el encontrarse "fortuitamente" con contenidos no deseados.

La importancia de las cuestiones de protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios electrónicos no es un hecho fortuito. Surgen auténticos problemas que justifican plenamente la atención de los poderes públicos y de los ciudadanos. No obstante, la novedad reside más en la aparición de modos de comunicación que resisten la comparación con los medios de comunicación existentes que en los propios contenidos. En efecto, es dudoso que los nuevos servicios transmitan más contenidos litigiosos que lo que han hecho los medios de comunicación tradicionales hasta ahora. Los nuevos servicios los hacen no obstante más visibles y relativamente más accesibles, si bien son menos controlables que los medios de comunicación tradicionales. La comprensión del funcionamiento de los servicios resulta crucial para determinar las respuestas que deben darse.

CAPÍTULO II LAS NORMAS Y MEDIOS DE CONTROL APLICABLES A LOS CONTENIDOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS MENORES Y DE LA DIGNIDAD HUMANA

1. Principios generales comunes

Antes de abordar el estudio de las normas y medios de control aplicados a nivel nacional para responder a los problemas de protección de los menores y de la dignidad humana, es indispensable subrayar que estos regímenes se inscriben en el marco de dos principios fundamentales propios de toda sociedad democrática: la libertad de expresión y el respeto de la vida privada (véase el Anexo III).

1.1 El principio de libertad de expresión

El principio de libertad de expresión se consagra como tal en diferentes convenios internacionales, de los que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo denominado "El Convenio") es a la vez el más completo y una importante referencia para la Unión Europea. Todos los Estados miembros forman parte de este Convenio y, con excepción del Reino Unido han hecho de la libertad de expresión un principio constitucional

Si bien la Comunidad Europea no está directamente vinculada por este texto, integra el contenido en su orden jurídico propio mediante el artículo F2 del Tratado de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los principios generales del Derecho comunitario.

El principio no es sin embargo absoluto en ningún lugar. La libertad de expresión puede estar restringida por el Estado, pero estas restricciones son objeto de un límite muy concreto: *para que una medida restrictiva sea considerada necesaria en una sociedad democrática, es necesario que responda a una necesidad social imperiosa y que sea eficaz sin ser desproporcionada en relación a las limitaciones que imponga. Esta apreciación exige la aplicación de una prueba de proporcionalidad.*

1.2 El principio del respeto a la vida privada

El principio del respeto a la vida privada comparte el mismo estatuto que el de la libertad de expresión. Garantizado especialmente por el artículo 8 del Convenio, admite límites en condiciones similares a las analizadas anteriormente para la libertad de expresión.

La aplicación de normas nacionales de prohibición de determinados contenidos puede dar lugar a limitaciones de este principio (especialmente, respecto de la identificación y la sanción de comunicaciones privadas de carácter delictivo) pero dentro del estricto respeto del principio de proporcionalidad.

Con el Convenio y su interpretación uniforme por el TEDH por una parte y la consideración de los principios generales de Derecho en el ordenamiento jurídico comunitario por otra, disponemos de una base europea común en materia de libertad de expresión y de protección de la vida privada. Pero también hay que señalar que esta base común no da lugar a normas totalmente idénticas. No obstante, hay que subrayar la importancia de estos principios: a falta de normas comunes, Europa dispone de un método común de evaluación de las normas

restrictivas de la libertad de expresión o del derecho a la vida privada. Este método (prueba de proporcionalidad) debe constituir un poderoso factor de convergencia entre los Estados miembros en el trato reglamentario (o de autorregulación) de las cuestiones de protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información.

2. Las normas y medios aplicados a nivel nacional

El estudio de las regulaciones y otras medidas nacionales en materia de protección de los menores y de la dignidad humana pone notoriamente de manifiesto la diversidad de tradiciones jurídicas y culturales de los Estados miembros (véase el Anexo III). No obstante, permite conocer las grandes tendencias y aislar los problemas particulares.

2.1. Los regímenes de protección de la dignidad humana

El primer tipo de normativas nacionales va dirigido a ilegalizar totalmente determinados tipos de contenidos, que se estiman insoportables tanto para el individuo como para la comunidad, y que atentan a los propios cimientos de la sociedad y especialmente de la dignidad humana.

Todos los Estados miembros tienen regímenes generales de prohibición respecto de determinados tipos de contenidos. En la mayoría de los casos, *la prohibición de la producción, distribución, importación y publicidad de dichos contenidos* va acompañada de graves sanciones financieras y penas privativas de libertad, establecidas en el marco del Derecho penal o en textos específicos. Por su carácter general, estas prohibiciones afectan a todos los tipos de soportes y de servicios, incluidos aquellos que no se conocían en el momento de la adopción de las normas. La edad del destinatario o del usuario carece aquí de relevancia.

En la mayoría de los Estados miembros existen prohibiciones de los contenidos que atentan a la dignidad humana tales como los *contenidos obscenos, contrarios a las buenas costumbres o indecentes*. En algunos casos, estos términos son objeto de una definición legal mientras que en otros corresponde a la jurisprudencia establecer su sentido.

En función de estas características parece posible determinar ciertos tipos de contenidos ampliamente prohibidos en la Unión Europea.

El contenido más unánimamente prohibido en la Unión es ciertamente la *pornografía infantil* (en forma de fotos, "pseudofotos" o imágenes animadas). El Congreso mundial contra la explotación sexual de los menores, celebrado recientemente en Estocolmo ha llamado la atención sobre el problema de la circulación de dichos contenidos por las redes de comunicaciones y ha subrayado la oportunidad de inculpar la mera posesión de pornografía infantil.

Los conceptos generales como la obscenidad, buenas costumbres... abarcan generalmente la prohibición de la *pornografía violenta* (incluida la pornografía que implica a adultos que no prestan su consentimiento) y la *zoofilia*.

La incitación al odio y a la violencia también es objeto de prohibiciones generales en un gran número de países. Parece surgir un objetivo común: la lucha contra todos los tipos de contenidos que, directa o indirectamente, inciten al odio, a la discriminación o a la violencia, frente a personas o grupos de personas por razón de su raza, nacionalidad, color de piel, sexo o religión. La disparidad (y la falta de transparencia) de estas normas nacionales hace más difícil la aplicación de las normas nacionales existentes en el caso de servicios o redes transnacionales, así como la movilización de las industrias afectadas a nivel europeo. Además, puede dar lugar a obstáculos a la libre prestación de servicios en la Comunidad y dificultar la defensa de valores comunes en los foros internacionales.

Frente a esta constatación, la Comisión reconoce la **función esencial de la cooperación de los Estados miembros, especialmente en el marco de la cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior** (véase el punto 2 del Capítulo III a continuación). Resulta importante definir algunas normas comunes sobre lo que debe considerarse ilegal. Además, debe reforzarse la cooperación penal, judicial y policial entre los Estados miembros.

Una vez identificados los contenidos prohibidos, los Estados miembros deberán aplicar los regímenes de prohibición, es decir, identificar y sancionar a los infractores que dependan de la jurisdicción nacional. En el contexto de los nuevos servicios audiovisuales y de información, esta aplicación choca con nuevas cuestiones: los servicios centralizados presentan la ventaja de identificar claramente un operador para discutir acerca de las normas pertinentes y asumir la responsabilidad de su aplicación; en cambio, **en los servicios descentralizados, resulta difícil determinar las responsabilidades respectivas de los diferentes participantes en la cadena de comunicaciones, desde la inserción de un contenido, hasta su acceso por parte del usuario final** (véase la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet").

La responsabilidad de los usuarios que introducen contenidos ilegales en la red y la exoneración de responsabilidad de los operadores que asumen funciones de mero transporte parecen estar determinadas. En cambio, la cuestión de la responsabilidad de los intermediarios (especialmente las funciones que implican el alojamiento, incluso temporal, de los contenidos en formato legible) permanece abierta. Se trata de determinar lo que es técnicamente posible, económicamente razonable y respetar un equilibrio entre la protección de la libertad de expresión y de la vida privada por una parte, y la protección de la dignidad humana y de los menores por otra.

Por otro lado, **la naturaleza global de las redes de comunicación restringe las posibilidades de aplicación efectiva de las legislaciones nacionales**. En el caso de los servicios descentralizados en las redes internacionales, los contenidos litigiosos pueden transmitirse rápidamente a otros servidores para eludir eventuales medidas de bloqueo. Aparte del riesgo de "deslocalización" masiva de los servidores hacia países más permisivos, esta movilidad plantea la cuestión de la actualización de las eventuales listas de sitios o contenidos litigiosos. Además, el bloqueo de sitios que albergan contenidos litigiosos puede resultar desproporcionado en muchos casos, si implica el bloqueo de todos los servicios y contenidos que alberga un mismo servidor.

Distintos casos concretos han hecho surgir un debate a la espera del desarrollo de una jurisprudencia. Mientras que algunos Estados miembros establecen respuestas reglamentarias, la autorregulación de los operadores interesados aporta las primeras respuestas a estos problemas concretos (véase la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet").

Pero estas soluciones nacionales aisladas no tardan en manifestar sus límites, y el desarrollo de un enfoque coherente a nivel de la Unión Europea facilitaría la aplicación del Derecho nacional, evitando obstáculos desproporcionados al desarrollo transfronterizo de los servicios en el mercado interior.

Teniendo en cuenta las primeras orientaciones concretas presentadas en la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet", este enfoque coherente puede desarrollarse en torno a las siguientes cuestiones:

- | | |
|----------|--|
| 1 | <i>Teniendo en cuenta lo que es técnicamente viable y económicamente razonable, ¿cuál sería la responsabilidad de los diferentes operadores de la cadena de comunicación de contenidos, desde el creador de los contenidos hasta el usuario final? ¿Qué tipos de responsabilidad -penal, civil o editorial- entrarían en juego y bajo qué condiciones debería limitarse la responsabilidad?</i> |
| 2 | <i>¿Cómo debería aplicarse la prueba de proporcionalidad a cualquier medida restrictiva? Inter alia, ¿podría contemplarse algún mecanismo de conciliación o arbitraje a nivel de la Unión Europea? En caso afirmativo, ¿qué tipo de mecanismos?</i> |
| 3 | <i>¿Cómo puede determinarse el correcto equilibrio entre protección de la privacidad (incluido el permitir que los usuarios puedan mantener su anonimato en las redes) y la necesidad de exigir responsabilidades por los comportamientos ilícitos?</i> |

2.2. Los regímenes de protección de los menores

En determinados Estados miembros, el alcance del principio de protección de los menores se traduce en ***disposiciones de carácter penal que prohíben el suministro a menores de contenidos susceptibles de perjudicar su desarrollo***, contenidos que son sin embargo legalmente accesibles a los adultos. Estas disposiciones son de aplicación general cualquiera que sea la forma en que se produzca el suministro del contenido litigioso al menor. En los Estados miembros que no disponen de dichas normas generales, existen ***normas específicas para cada medio de comunicación*** que garantizan el mismo tipo de protección.

En todos los casos, la aplicación de un régimen de protección de los menores exige identificar los medios que permitan asegurar razonablemente que los menores no podrán normalmente acceder a contenidos capaces de perjudicar su desarrollo físico o mental, permitiendo el acceso a estos contenidos a los adultos que lo deseen.

2.2.1. El control del acceso de los menores a los contenidos litigiosos

Las modalidades del control del acceso de los menores a los contenidos depende en gran medida de la naturaleza del servicio. A pesar de que existen puntos comunes entre el universo de la radiodifusión y el de los servicios en línea, estudiaremos separadamente estos dos ámbitos para clarificar la presentación (véase el Anexo IV).

a) **Servicios de radiodifusión**

En el caso de la televisión tradicional, la programación de las emisiones ha permitido establecer una *protección basada en el horario de difusión de los programas*: los programas susceptibles de perjudicar a los menores únicamente podrán emitirse por la noche, a una hora en que se considera que los niños no están viendo la televisión. Técnicamente, este sistema de barrera horaria puede aplicarse a cualquier servicio radiodifundido, pero no siempre corresponderá necesariamente a la lógica de la televisión del futuro. Por otro lado, determinados radiodifusores públicos y privados han desarrollado, casi siempre sobre una base voluntaria, *sistemas de señalización* destinados a informar a los telespectadores sobre la naturaleza de los programas difundidos. Diferentes logos se asocian a una clasificación de los programas susceptibles de perjudicar a los menores.

En todos los casos estos sistemas únicamente van destinados a facilitar el ejercicio del control por parte de los padres o educadores, quienes desempeñan una función decisiva para que la protección sea eficaz.

Los nuevos servicios de radiodifusión ofrecen nuevas soluciones para la protección de los menores. *El acceso condicional inherente a todos los servicios de pago ofrece numerosas posibilidades de control respecto de los menores:*

- Por una parte, el abono constituye en sí una ocasión para los padres de comprobar que el servicio que escogen no presenta contenidos susceptibles de herir la sensibilidad de sus hijos;
- por otra parte, el vínculo privilegiado entre el abonado y el servicio de pago ha llevado a menudo a los servicios en cuestión a desarrollar una política de información del consumidor sobre los programas emitidos, incluyendo consejos a los padres;
- por último, a veces se han propuesto diferentes funciones técnicas para facilitar el control parental: puede tratarse de un simple sistema de cierre que permita a los padres bloquear el acceso a las emisiones, por ejemplo en su ausencia. Puede tratarse de un sistema que no permita el acceso a las emisiones (normalmente codificadas) salvo mediante la utilización de un código personal (Personal Identification Number o PIN), de una tarjeta especial o de una tarjeta de crédito. En el caso de los servicios para adultos, este tipo de sistema permite a los padres reservarse el acceso a las emisiones.

La aparición de *dispositivos técnicos de control parental* ha suscitado un amplio debate, especialmente sobre la oportunidad de recurrir a dichos dispositivos en el ámbito de la televisión no codificada. La oportunidad de asociar una clasificación sistemática de los contenidos a un mecanismo de control parental, inspirándose en el modelo canadiense o americano, ha despertado un interés particular en el Parlamento Europeo y en el Consejo con ocasión de la revisión de la Directiva "Televisión sin fronteras"³. La cuestión también ha dado lugar a un debate en diversos Estados miembros. Los diferentes debates han hecho surgir rápidamente, más allá de los problemas de aplicación de este tipo de sistema (sobre todo en materia de clasificación de contenidos), una cuestión más relevante de oportunidad, que aún no se ha resuelto.

³ Directiva 89/552.

Las industrias afectadas han reconocido la importancia de la cuestión de la protección de los menores, y están desarrollando soluciones concretas. Pronto se ofrecerán en el mercado **guías electrónicas** para navegar por la diversidad de los programas televisivos, y ofrecerán algunas posibilidades en materia de control parental. Estas guías electrónicas, concebidas inicialmente para facilitar y automatizar la programación de los magnetoscopios en un medio multicanales, podrán descodificar una amplia gama de información sobre los programas, incluyendo información relativa a contenidos problemáticos para los menores.

En el ámbito de la **televisión digital**, la utilización de un descodificador y la necesidad de disponer de guías electrónicas, debido a la cantidad de programas disponibles, proporcionan la oportunidad para desarrollar dispositivos de información del telespectador y de control de los contenidos. En fase de lanzamiento, la presión sobre los precios de los descodificadores digitales no ha permitido hasta ahora integrar esta dimensión. Pero a medida que se desarrolle el mercado, si ello parece responder a una necesidad de los consumidores, la introducción de este tipo de funciones podrá realizarse con costes moderados.

b) Los servicios en línea

Contrariamente a los servicios de radiodifusión, los servicios en línea no permiten una diferenciación de los contenidos basada en el horario de difusión. Todos los contenidos disponibles pueden consultarse permanentemente. Además, el acceso a los contenidos se realiza de forma individualizada (elección de un contenido concreto), en el momento que escoja el usuario. En este contexto, las posibles soluciones para garantizar esta protección de los menores pueden variar con arreglo a la naturaleza más o menos abierta de las redes.

* Las redes cerradas

Los **sistemas de vídeo a la carta** presentan, en su actual fase de desarrollo, determinadas características que facilitan la protección de los menores.

Los operadores que los proponen son claramente identificables y relativamente poco numerosos. Cuando no proponen ellos mismos los contenidos, establecen vínculos contractuales con proveedores de contenidos. Esta estructura permite instaurar un **sistema transparente de responsabilidad sobre los contenidos que se ofrecen**. Si bien parece claramente desproporcionado prohibir cualquier contenido susceptible de perjudicar a los menores en dichos servicios, sí puede considerarse la definición, junto con los operadores afectados de los medios que deben aplicarse para una protección eficaz de los menores:

- **identificación o clasificación de los contenidos litigiosos** a través de las guías electrónicas de programas (por ejemplo, identificación de un espacio reservado al entretenimiento para adultos);
- **prueba de la edad** en el momento del pago o del acceso al programa (por medio de una tarjeta bancaria o de un sistema de número personal de identificación);
- posibilidad de **"opting-out"** de determinadas categorías de programas a petición del usuario (el usuario únicamente tendría acceso, en este caso, a una parte de los contenidos disponibles);
- **dispositivos de control parental** que permiten bloquear el acceso a determinadas categorías de programas.

En los *servicios en línea propietarios*, la *parte editorial* (contenidos propuestos por el propio servicio o propuestos sobre la base de un contrato entre el servicio y los proveedores de contenidos) presenta características similares y ofrece por lo tanto soluciones comparables. El tamaño de la red desempeña aquí, no obstante, una función esencial: en una red mundial puede resultar difícil establecer soluciones aceptables en todos los países que cubre el servicio.

* **Las redes abiertas**

La cuestión de la protección de los menores resulta más difícil de solucionar en el caso de redes de comunicaciones abiertas, donde cada usuario es un potencial proveedor de contenidos. Tanto en las *redes propietarias como en Internet*, se crean, consultan e intercambian millares de contenidos de forma más o menos interactiva entre los usuarios, y que exigen la intervención de diferentes intermediarios entre el proveedor de contenidos y los usuarios que acceden.

Frente a la amenaza de una corresponsabilidad, especialmente penal, por comunicación de contenidos perjudiciales para los menores, la industria ha desarrollado espontáneamente una serie de mecanismos de protección de los menores. Estos mecanismos pueden agruparse según el nivel en el que operen: el nivel de los proveedores de contenidos, el de los proveedores de acceso o el del usuario.

A fin de permitir a los padres un acceso completo a Internet (o a un servicio en línea propietario), controlando o limitando simultáneamente el acceso de los menores, únicamente los sistemas desarrollados a nivel del usuario ofrecen una solución global. Existen sistemas de protección y de filtrado, muy variados, basados en programas cuya seguridad depende en gran medida de la sofisticación del producto.

Aparte de la identificación previa de los usuarios, común a todos los sistemas, se proponen diferentes funciones:

- dispositivos de ***bloqueo del ordenador*** que permitan a los padres limitar el acceso de los menores a las horas en que ellos están presentes;
- la ***memorización de la navegación por las redes*** (sitios a que se ha accedido, mensajes intercambiados...) permite a los padres vigilar la utilización que de los servicios hacen los menores;
- el ***filtrado sistemático de los contenidos*** permite interceptar automáticamente contenidos problemáticos. La primera generación de sistemas de este tipo funciona principalmente en base a palabras clave y de identificación de determinados tipos de contenidos (imágenes). Ello limita la eficacia de la protección (unas palabras clave no bastan para determinar el ámbito de los contenidos susceptibles de afectar a los menores), ocasionando una importante limitación del acceso a contenidos no problemáticos;
- el ***bloqueo de sitios sobre una base selectiva*** puede aplicarse en virtud de una clasificación de los contenidos, con vistas a su filtrado por medio de *software*.

Todos los servicios audiovisuales y de información pueden integrar dispositivos de control de los contenidos, especialmente de control parental. No obstante, dichos sistemas no están aún disponibles en todos los servicios, y los sistemas existentes no ofrecen toda la seguridad deseada. Pero la exploración y la explotación de este potencial común al conjunto de los servicios audiovisuales y de información debe constituir una prioridad. Dado el carácter potencialmente transfronterizo de estos servicios, la Unión Europea se ve afectada por los diferentes aspectos de esta evolución.

- 4 ***¿Debería darse prioridad a un enfoque reglamentario o autorreglamentario (posiblemente respaldado por legislación en el último caso) en lo que respecta a los sistemas de control parental? ¿Qué medidas serían necesarias, inter alia a nivel de la Unión Europea?***
- 5 ***¿En qué casos debería contemplarse un suministro sistemático de sistemas de control parental (con arreglo a tipos de servicios u otros criterios)? ¿Debería contemplarse algún régimen obligatorio? En caso afirmativo, ¿de qué forma y a qué operadores debería aplicarse? ¿Qué funciones esenciales deberían proporcionar dichos sistemas?***

2.2.2. La clasificación de los contenidos

La identificación de los contenidos susceptibles de perjudicar a los menores plantea en primera instancia un problema de fondo: por una parte, no existe necesariamente un consenso, incluso en el mero plano médico, sobre los contenidos susceptibles de afectar al desarrollo moral o físico de los menores; por otra parte, la categoría "menores" no es homogénea y es dudoso que se planteen los mismos problemas para niños de 4 años que para adolescentes de 15 años.

Estas dos dificultades han dado lugar en la práctica a una ***gran variedad y una amplia incompatibilidad de las clasificaciones nacionales*** aplicadas por algunos medios de comunicación, especialmente el cine. Esta diversidad, adaptada al ámbito de los servicios, tiene repercusiones en la circulación de los contenidos en cuestión.

Conjugar la explotación de los nuevos medios de control de los contenidos con la libre circulación de servicios supone una ***evolución de sistemas centralizados de clasificación hacia sistemas descentralizados de clasificación de contenidos, más respetuosos de la diversidad de las sensibilidades***.

Esta evolución resulta más o menos urgente dependiendo de la naturaleza de los servicios.

a) Los servicios de radiodifusión

En ausencia de dispositivos de control parental, la programación de las cadenas se basa en una clasificación centralizada, realizada por el radiodifusor sobre la base de reglamentaciones y recomendaciones más o menos detalladas. En el contexto del desarrollo de guías electrónicas de programas y de sistemas de navegación, pueden desarrollarse soluciones que permitan tener en cuenta, en el caso de servicios transnacionales, la diversidad de las sensibilidades nacionales:

- la información relativa a los programas que se ofrecen puede diferenciarse según los países a que vaya dirigido el servicio (para un mismo servicio que cubra los países A y B, podrán asociarse a los mismos programas clasificaciones diferentes, A en el país A y B en el país B);
- la clasificación/etiquetado de los programas puede descentralizarse (el servicio prevé estructuras de clasificación/etiquetado en los diferentes países que cubre).

b) Los servicios en línea

Los sistemas de vídeo a la carta y los servicios en línea propietarios pueden asimismo realizar una clasificación de los contenidos que ellos mismos proponen (o por medio de contratos con otros proveedores de contenidos). Sin que esto sea aún sistemático, tiende a desarrollarse la información de los usuarios sobre el carácter eventualmente perjudicial de determinados contenidos para los menores.

En cambio, la estructura abierta de Internet plantea la cuestión de la clasificación de los contenidos en términos radicalmente diferentes. La variedad de las formas "de edición" de los contenidos y el hecho de que cada usuario sea un potencial "editor" exige la aplicación de un filtrado de los contenidos disponibles. Se han desarrollado tres tipos diferentes de filtrado de los contenidos:

- El filtrado basado en "*listas negras*" bloquea el acceso a sitios identificados en función de los contenidos problemáticos que contienen (desnudos, violencia, sexo...); la actualización permanente de estas listas es muy problemática.
- El filtrado basado en "*listas blancas*" únicamente autoriza el acceso a sitios previamente identificados; el acceso a los contenidos se ve aquí muy limitado.
- El filtrado basado en una "*clasificación neutra*" permite a los usuarios utilizar, en función de sus propios criterios de selección, informaciones sobre los contenidos introducidos por los proveedores de contenidos o por terceros.

La combinación de estos diferentes modos de filtrado permite en la actualidad crear un entorno globalmente seguro para el acceso de los menores a Internet. Sin embargo, únicamente la generalización del filtrado basado en la "clasificación neutra" permite contemplar una solución global de la cuestión.

Tal y como pone de manifiesto la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet", PICS (Platform for Internet Content Selection) ofrece precisamente unas normas abiertas y globales para la aplicación de esta "clasificación neutra". *A nivel de la Unión Europea, PICS presenta una ventaja decisiva: al ofrecer un marco muy flexible para la clasificación y ajuste de los contenidos y al permitir asociar a un mismo contenido diversas clasificaciones provistas por distintos terceros y con distintos tipos de información, PICS permite tener en cuenta las diferencias de sensibilidad nacionales, locales y personales.*

Numerosos sistemas de filtrado incorporan ya el sistema PICS ("PICS compatible") pero el auténtico reto consistiría en alcanzar una masa crítica de sitios y contenidos clasificados.

Para todos los servicios que funcionan basándose en una lógica de demanda individual del consumidor, el fomento del etiquetado de contenidos por parte de los proveedores de contenidos y por terceros constituye una prioridad para el desarrollo armonioso de dispositivos de control de los contenidos en general y de control parental en particular.

- | | |
|---|---|
| 6 | <i>¿Cómo puede aplicarse la descentralización de la clasificación de contenidos, previendo la necesidad de respetar las sensibilidades individuales, locales y nacionales, cuando los servicios audiovisuales y de información son transnacionales?</i> |
| 7 | <i>¿Qué elementos de normalización permitirían el desarrollo de la clasificación de contenidos de una forma coherente en Europa, en especial en el caso de los servicios digitales (normalización de los tipos de información que deben suministrarse, de la codificación y descodificación de dicha información, etc.)?</i> |

2.3 Formación sobre los medios de comunicación

Las mutaciones de los servicios audiovisuales y de información, de la radiodifusión generalista no codificada al nuevo modelo de comunicación que ofrece Internet, necesitan el aprendizaje de una nueva relación con los medios audiovisuales (véase asimismo el Anexo IV).

Padres e hijos deben aprender a utilizar los nuevos instrumentos de comunicación. Debe llamarse su atención sobre los nuevos riesgos que contienen, pero también sobre los diferentes medios de protección disponibles. La información, la sensibilización y la educación son esenciales para establecer una protección eficaz de los menores y crear un clima de confianza propicio para el desarrollo de los nuevos servicios.

En este contexto, la iniciativa "Aprender en la Sociedad de la Información"⁴ deberá contribuir a difundir nuevos métodos de sensibilización de los jóvenes respecto de estas cuestiones.

⁴ Doc. COM(96)471 final de 25 de septiembre de 1996.

CAPÍTULO III EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA INSTRUMENTOS Y ACCIONES PRIORITARIOS

La cuestión de la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios electrónicos, si bien compete principalmente a los Estados miembros, afecta asimismo a la Unión Europea, y las instituciones comunitarias han manifestado en diversas ocasiones su preocupación por la protección de estos intereses generales⁵.

En el marco del Derecho Comunitario y de los instrumentos que éste proporciona, conviene detenerse especialmente en dos aspectos:

- Por una parte, el principio de libre circulación de los servicios en la Comunidad supone la supresión de los obstáculos injustificados y, a veces, la aproximación de las legislaciones nacionales.
- Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea prevé un procedimiento de cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior, que puede aplicarse a determinados aspectos de protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios electrónicos.

Por otro lado, en diferentes ámbitos, la Comisión considera que la cooperación con las administraciones nacionales y las industrias afectadas, así como la cooperación a nivel internacional, constituyen ejes prioritarios de acción a nivel de la Unión Europea.

1. El principio de libre circulación de los servicios

La libre prestación de servicios constituye una de las cuatro libertades fundamentales que rigen el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

El desarrollo de los nuevos servicios radiodifundidos (televisión digital, pago por programa, quasi vídeo a la carta) se produce en el marco de la *Directiva "Televisión sin fronteras"* que contiene determinadas normas comunes en materia de protección de los menores y de la dignidad humana y permite así la libre circulación de estos servicios (véase el Anexo III). Este marco reglamentario, inspirado en el modelo de la radiodifusión generalista no codificada, deberá someterse a prueba, especialmente en términos de proporcionalidad, y su aplicación deberá tener en cuenta las características de los servicios que se crearán. En cambio, el principio fundamental de aplicación exclusiva de la ley del país de emisión, acompañado en materia de protección de menores y de la dignidad humana de un procedimiento excepcional de control por el Estado de recepción, no debe cuestionarse.

La Comisión estudiará, en estrecha colaboración con los representantes de los Estados miembros, el funcionamiento de las disposiciones pertinentes de esta Directiva, especialmente en el contexto de su aplicación a nuevas formas de servicios radiodifundidos.

⁵ Véase especialmente la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo, de los Representantes de los Estados miembros y de la Comisión de 11 de junio de 1986 contra el racismo y la xenofobia, que es sin duda la más solemne en la actualidad.

La modificación en curso de la Directiva proporcionará un marco formal adecuado para la cooperación con los Estados miembros (el Comité de contacto). Además, en el marco de la evaluación periódica de la aplicación de la Directiva, la Comisión debería otorgar una atención particular a esta cuestión, y junto con las autoridades competentes de los Estados miembros, debería realizar una investigación sobre las posibles ventajas e inconvenientes de otras medidas destinadas a facilitar el control parental o de los educadores sobre los programas.

Si la libre circulación de servicios de radiodifusión en la Comunidad se ve garantizada por la Directiva "Televisión sin fronteras", la circulación transfronteriza de los demás tipos de servicios audiovisuales y de información se produce en el marco jurídico del mercado interior, y en particular del principio de libre circulación de servicios.

Los Estados miembros tienen la posibilidad de adoptar medidas aplicables indistintamente, justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean estrictamente proporcionadas con el fin perseguido y que no existan otras menos restrictivas capaces de obtener un resultado equivalente. Por lo tanto, encontramos aquí, en el contexto de la libre prestación de servicios, una prueba de proporcionalidad del tipo de la mencionada en el contexto del principio de libertad de expresión.

Ya se trate de regulación o autorregulación, la Comisión deberá velar por que las medidas adoptadas no sean discriminatorias y que su aplicación en la práctica sea estrictamente proporcionada a los objetivos que se persiguen⁶.

A la luz de este principio, el desarrollo de un marco armonioso para el desarrollo transfronterizo de los nuevos servicios audiovisuales y de información debe concebirse como un objetivo a perseguir progresivamente (teniendo en cuenta el ritmo de desarrollo de los servicios) y por los medios adecuados. La Comisión opina que en esta fase de desarrollo de los nuevos servicios, es prematuro presentar propuestas concretas, especialmente reglamentarias, a nivel comunitario.

2. Cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior

La cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior, introducida en el Tratado de la Unión Europea⁷, puede resultar válida para hacer frente a determinados aspectos de protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios electrónicos, especialmente la aplicación de regímenes de prohibición penal de determinados tipos de contenidos.

⁶ Respecto de las medidas de carácter reglamentario, la propuesta de un instrumento de transparencia para los servicios de la sociedad de la información (COM(96)392) constituirá un instrumento fundamental para garantizar, a nivel comunitario, el justo equilibrio entre la protección de intereses generales tales como la protección de los menores y de la dignidad humana por una parte, y la libre circulación de los servicios electrónicos por otra.

⁷ El título VI del Tratado de la Unión Europea contiene disposiciones sobre la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior.

Puesto que la definición de crímenes y delitos varía de un país a otro, todos los actos reprobables no son necesariamente punibles en todos los Estados miembros. Dada la naturaleza internacional de los servicios audiovisuales y de información, los autores o proveedores de contenidos pueden abusar de esta situación introduciendo contenidos en un país donde se consideren ilegales, a partir de un país donde se consideran legales. Incluso cuando la legislación del país en cuestión prohíbe un contenido y establece responsabilidades penales el autor o el proveedor del contenido pueden encontrarse fuera del ámbito de aplicación de la ley penal y de la competencia de los agentes de orden público, sometidos a los límites del territorio nacional.

Parece por lo tanto oportuno *reforzar la cooperación entre los Estados miembros con el fin de luchar eficazmente contra los contenidos y usos ilegales de las nuevas tecnologías*. Es necesario establecer determinadas *normas comunes* en las legislaciones para evitar lagunas que propicien el desarrollo de actividades delictivas. En general, debe reforzarse la cooperación penal, judicial y policial en los Estados miembros. Una mayor coherencia en el enfoque entre los Estados miembros facilitará asimismo la necesaria cooperación con terceros.

El Tratado de la Unión Europea proporciona instrumentos para realizar dicha cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior. *El acuerdo político de los Ministros de Justicia y de Asuntos Interiores* reunidos en Dublín los pasados días 26 y 27 de septiembre, con el objetivo de reforzar la cooperación policial en el marco de Europol contra la pedofilia y el tráfico de menores y de mujeres, así como para abordar la definición de niveles mínimos legislativos comunes en materia de abuso sexual de los niños, constituye un ejemplo reciente de esta cooperación.

También podrán contemplarse otras formas de cooperación respecto de cuestiones jurídicas (anonimato en las redes, armonización de normas penales, convenios internacionales de extradición...) así como respecto de aspectos prácticos (por ejemplo, la formación de las autoridades policiales en materia de utilización del ordenador y de las redes electrónicas, intercambio de información en materia de tratamiento de asuntos delictivos relacionados con la utilización de los nuevos servicios electrónicos...).

3. Ejes prioritarios de cooperación

Con el fin de facilitar la aparición de soluciones coherentes para toda la Unión Europea, y sin perjuicio de las acciones a corto plazo propuestas en la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet", la Comisión considera que es importante delimitar los ámbitos de cooperación correspondientes.

3.1 La cooperación administrativa

La cooperación de las administraciones nacionales competentes resulta prioritaria con el fin de definir un marco coherente en la Unión, respecto de la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios en línea (de los sistemas de vídeo a la carta a Internet).

Esta cooperación debe tratar sobre los siguientes aspectos:

- * **El intercambio de información** sobre los cambios en curso (problemas concretos, jurisprudencia, autorregulación, proyectos de reglamentación...) permitirá desarrollar un mayor conocimiento comunitario de la problemática.
- * **El análisis comparado de las legislaciones nacionales y de su aplicación**, con el fin de animar a los Estados miembros a que introduzcan normas mínimas comunes respecto de los contenidos ilegales;
- * **El establecimiento de recomendaciones y orientaciones para la cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior**. Sin prejuzgar el programa de trabajo de este marco de cooperación en materia de justicia y de asuntos de interior, estas prioridades concretas relativas a los nuevos servicios podrán tenerse en cuenta en trabajos que frecuentemente tendrán un alcance más amplio (lucha contra el racismo y la xenofobia, contra la trata de mujeres o contra la explotación sexual de menores con fines comerciales).
- * **La definición de un marco para la autorregulación a nivel europeo**, en los casos en que se juzgue oportuna la autorregulación. Este marco deberá abarcar fundamentalmente:
 - los *objetivos que deben alcanzarse* en materia de protección de los menores y de la dignidad humana, que constituirán el "pliego de condiciones" de la autorregulación;
 - principios relativos a la *representación de las industrias* interesadas a nivel europeo y los *procedimientos de decisión*;
 - un *calendario* para la elaboración de un *código de conducta* y medidas concretas de protección por parte de las industrias interesadas;
- * **El establecimiento de recomendaciones y orientaciones para la cooperación internacional**. Se tratará de establecer, sobre la base de los trabajos realizados en la Unión, los valores y principios comunes susceptibles de ser defendidos en los foros internacionales.

3.2 La cooperación de las industrias afectadas

Dada la gran importancia que reviste la intervención de las industrias afectadas en la elaboración y aplicación de toda solución a los problemas de protección de los menores y de la dignidad humana, es indispensable poder apoyarse en una amplia movilización y una estructura eficaz de estas industrias a nivel europeo. Su capacidad para hablar con una sola voz a través de instancias realmente representativas será aquí determinante.

Los principales trabajos que deberán realizar estas industrias son los siguientes:

- **la elaboración de un código de conducta** y de medidas concretas en un marco definido por la cooperación de las administraciones nacionales;
- la determinación de eventuales necesidades de **normas comunes en materia de clasificación de contenidos**;
- **el fomento del estándar PICS o de sistemas abiertos equivalentes** con el fin de alcanzar rápidamente una masa crítica de contenidos clasificados y de dispositivos de navegación y/o de control parental compatibles entre sí.

3.3 Cooperación para la información y la sensibilización de los usuarios

Esta cuestión abarca un doble objetivo a medio y largo plazo:

- lograr que los usuarios de los nuevos servicios electrónicos (especialmente los padres y los menores) sean conscientes de los **riesgos específicos que representan y que utilicen eficazmente los medios de protección existentes**;
- fomentar la **implicación de asociaciones u organizaciones representativas de movimientos de ciudadanos en el proceso de clasificación de los contenidos** (clasificación por terceros).
- fomentar la **implicación de asociaciones de consumidores** así como de los consumidores individuales en el proceso de **vigilancia del mercado**;
- fomentar la **sensibilización de los padres** frente a su responsabilidad de **vigilar las actividades de sus hijos**.

Los medios que deben aplicarse en este contexto merecen un estudio en profundidad. En la Unión Europea, la Comisión propone trabajar por etapas en torno a los siguientes ejes:

- **estudio** (especialmente, evaluación de la eficacia) de las iniciativas en curso e **intercambio de prácticas correctas**;
- **cooperación** con los medios interesados (autoridades públicas, comunidades educativas, asociaciones de consumidores, industrias interesadas...);
- establecimiento de un **programa de acciones** centrado en el apoyo de iniciativas que aporten una auténtica plusvalía comunitaria: establecimiento de mensajes comunes e iniciativas transnacionales (campañas de información y sensibilización, producción de material pedagógico...);
- **trabajos de investigación** destinados a la creación de una Sociedad de la Información de fácil utilización. Esto será uno de los temas prioritarios del V Programa Marco de Investigación.

3.4 Fomento del acceso de los menores a los nuevos servicios electrónicos

La Comisión estudiará la posibilidad de tener en cuenta esta prioridad en los programas comunitarios existentes en materia de educación y de apoyo de las industrias de contenidos. Además, favorecerá la información mutua y el intercambio de prácticas correctas en las redes correspondientes a nivel europeo.

La importancia y la variedad de las formas de cooperación que deberán aplicarse para desarrollar soluciones adecuadas nacionales, comunitarias y globales, plantean las cuestiones siguientes:

- 8** ***¿De qué forma debería aplicarse la cooperación administrativa en la Unión Europea? ¿De qué modo debería formalizarse y en qué marco institucional?***
- 9** ***¿Cuáles deberían ser las prioridades a nivel europeo y a nivel internacional? En particular, ¿debería darse prioridad al desarrollo de soluciones a nivel de la Unión Europea y su posterior promoción a nivel internacional, o debería realizarse en paralelo? ¿Cuáles son los foros más adecuados para la cooperación internacional (G7, OCDE, UIT, OMC, UN o relaciones bilaterales)? ¿Cómo debería formalizarse esta cooperación internacional?***

CONCLUSIÓN

La atención y la urgencia en materia de protección de menores y de la dignidad humana se centran principalmente en los servicios descentralizados, y especialmente Internet. En estos servicios, se observa claramente que entre los límites inherentes a soluciones puramente nacionales y la dificultad de definir y aplicar soluciones globales, la Unión Europea desempeña un papel muy importante. Pero el potencial de desarrollo transnacional de los servicios centralizados justifica asimismo la búsqueda de soluciones comunes y/o compatibles en la Unión Europea para este tipo de servicios.

Como continuación de las primeras orientaciones concretas a corto plazo, presentadas en la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet", las orientaciones propuestas y las cuestiones planteadas en este Libro Verde tienen como objetivo profundizar en el debate sobre las condiciones de la aparición de un marco coherente de protección de los menores y de la dignidad humana para los servicios audiovisuales y de información en la Unión Europea. Estas cuestiones y orientaciones deben ser objeto de una consulta amplia y profunda por parte de todos los medios interesados. La Comisión espera numerosas contribuciones respecto de los siguientes puntos:

- comentarios sobre el análisis de la situación presente e informaciones complementarias sobre las evoluciones en curso (reglamentarias, autorreglamentarias, técnicas...);
- comentarios sobre la pertinencia de las orientaciones y propuestas desarrolladas;
- respuestas concretas a los diferentes interrogantes que se plantean.

Las contribuciones deberán dirigirse, *antes del 28 de febrero de 1997*, a la siguiente dirección:

Comisión Europea
Dirección General X
Unidad X.D.3
M. Paulger
Rue de la Loi 102, Despacho 5/23
B - 1049 Bruselas
Correo electrónico: gregory.paulger@dg10.cec.be

ANEXOS

TRABAJOS PREPARATORIOS

Los trabajos que se llevaron a cabo en la preparación de este documento son fundamentalmente de dos tipos:

Por una parte, se invitó a los Estados miembros a que respondieran a un *cuestionario sobre la protección de determinados intereses generales en el contexto de los nuevos servicios de la sociedad de la información*¹. Todos los Estados miembros respondieron favorablemente a este proceso de consulta. El análisis de las respuestas, afinado en el seno de una reunión de representantes de los Estados miembros² y mediante contribuciones complementarias de varios Estados miembros, confirma ampliamente la oportunidad de un debate a nivel de la Unión Europea. En efecto, en la mayoría de los Estados miembros, esta problemática se ha estudiado o discutido, y los temas son de primera actualidad. Más allá de la diversidad de los enfoques nacionales, la consideración de las dimensiones comunitarias e internacionales emerge como un principio común.

Por otra parte, y con la perspectiva de este Libro Verde, la Comisión ha encargado *una serie de estudios relativos a la protección de los menores y de la dignidad humana en la sociedad de la información*³. Los estudios cubren a la vez los aspectos reglamentarios, económicos y tecnológicos de la cuestión en los 15 Estados miembros, Canadá, Japón y Estados Unidos. El presente documento hará referencia a menudo a estos estudios, cuyo resumen está disponible en la Comisión Europea.

Por otro lado, numerosos *contactos informales* han permitido tener en cuenta los análisis desarrollados por los operadores económicos y los otros medios interesados.

¹ Cuestionario enviado en octubre de 1995 a los Estados miembros.

² La reunión de los representantes de las autoridades nacionales competentes se celebró el 12 de julio de 1996 en Bruselas.

³ Estos estudios han sido realizados por la sociedad Hydra Associates - Londres.

LOS SERVICIOS ELECTRÓNICOS**1. Glosario***** *Radiodifusión digital***

La radiodifusión digital hace referencia a un nuevo modo de difusión de las emisiones de radiodifusión (diferente al modo tradicional, llamado "analógico"). Las imágenes se traducen en información numérica (lenguaje digital, común en lo sucesivo a la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática). La compresión de esta información numérica, mediante algoritmos, permite reducir considerablemente la parte del espectro necesario para la difusión de un servicio de radiodifusión.

Concretamente, diversos "paquetes de servicios de televisión digital" han aparecido o están en preparación en Europa.

*** *Pago por programa***

Los servicios de pago por programa (o Pay-per-view - PPV) ofrecen a los telespectadores la posibilidad de escoger en una parrilla de programas, y únicamente pagar lo que ven. Pertenecen a la esfera de la radiodifusión por cuanto la difusión se ve activada por el servicio destinado al público (incluso si este público se limita a los telespectadores que dispongan del material de recepción adecuado), limitándose la opción del telespectador, técnicamente, a determinar la porción de las emisiones difundidas que será descodificada y contemplada. Se trata de una comunicación "punto a multipunto", es decir, de un punto (de difusión) hacia múltiples puntos (de recepción).

*** *Cuasi vídeo a la carta***

Los servicios de cuasi vídeo a la carta (Near-vídeo-on-demand - NVOD) funcionan con arreglo al mismo principio que los de pago por programa, pero la opción del consumidor se ve ampliada por el hecho de que el mismo programa se difunde en paralelo a intervalos de tiempo muy breves.

*** *Sistemas de vídeo a la carta***

Los sistemas de vídeo a la carta (Vídeo-on-demand - VOD) ofrecen a los consumidores toda una gama de servicios de transacción, desde películas a la carta hasta venta electrónica, pasando por el telebanco. El consumidor tiene la posibilidad de seleccionar el contenido de su elección en el momento que escoja. Al igual que todos los servicios "realmente interactivos", estos servicios pertenecen a la esfera de las telecomunicaciones por cuanto la difusión del programa se ve activada por el telespectador, previa demanda suya individual. Se trata de una comunicación punto a punto, es decir, de un punto (de difusión) hacia un único punto (de recepción).

* ***Videotex***

Le red Teletel lanzada en Francia en 1984 constituye el sistema de videotex más desarrollado del mundo. Más de dos tercios de la población francesa tienen acceso a una red por medio de un terminal específico (el minitel) beneficiándose así de unos 25.000 servicios diferentes, sobre todo servicios de transacciones.

* ***Servicios en línea llamados "propietarios"***

El mercado de los servicios en línea propietarios está dominado por tres operadores norteamericanos: AOL, que contaba con 4,5 millones de abonados en el mundo en 1995, CompuServe (3,7 millones de abonados) y Prodigy. CompuServe es el servicio más arraigado en Europa, con 500.000 abonados en 1995, y que aspira a 1 millón en 1996. AOL en asociación con Bertelsmann ha lanzado un servicio en Alemania y en el Reino Unido. Además, Microsoft Network desarrolla servicios destinados específicamente a los mercados europeos. Por último, Planet Internet (controlado por KPN -operador de telecomunicaciones en los Países Bajos-) desarrolla una estrategia europea.

* ***Internet***

Internet es más difícil de definir. Se trata de una red (de redes) mundial de ordenadores que pueden comunicarse entre sí gracias a una serie de protocolos comunes. Nacida en Estados Unidos, originalmente con fines militares, y posteriormente utilizada por la Comunidad universitaria y científica, hace sólo cinco años cuando Internet se convirtió en una red mundial accesible al gran público. Las estimaciones del número de usuarios varían entre los 30 y 50 millones de personas y el crecimiento es exponencial. Sobre esta base, Internet está evolucionando rápidamente. Si bien aún su principal utilización es la búsqueda de información y el correo electrónico, puede convertirse en el principal soporte para numerosos servicios comerciales.

En la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet" se presenta detalladamente el funcionamiento de Internet.

2. Los entornos de los nuevos servicios audiovisuales y de información

Tipos de arquitectura	USUARIOS	INTERMEDIARIOS	INFRAESTRUCTURA Y RED	SERVICIOS Y CONTENIDOS MULTIMEDIA
TV DIGITAL	Terminal: Set Top Box + TV		Satélite, cable, hertziano	Contenidos totalmente controlados por los radiodifusores Principalmente, Video y SONIDOS
SISTEMA VOD (arquitectura cerrada)	Terminal: Set Top Box + TV		Red de banda ancha propietaria	Servicios y contenidos editados bajo control del operador del sistema VOD TEXTO, IMAGEN FIJA, Video Y SONIDOS
SERVICIO EN LÍNEA PROPIETARIO (arquitectura cerrada y servicios muy interactivos)	Terminal: Modem + PC		Red propietaria	Servicios y contenidos editados bajo control del servicio propietario; Contenidos introducidos por los usuarios (e-mail, BBS, Chat lines) TEXTO, IMAGEN FIJA, PROGRAMAS INFORMÁTICOS (sonidos e imágenes animadas en desarrollo)
INTERNET (arquitectura abierta)	Terminal: Modem + PC	Proveedores de servidores "host", Proveedores de acceso	Red de redes no propietaria	Servicios y contenidos "editados" (WWW); Contenidos introducidos por los usuarios ("página raíz) WWW, e-mail, BBS, Chat lines) TEXTO, IMAGEN FIJA, PROGRAMAS INFORMÁTICOS (sonidos e imágenes animadas en desarrollo)

MARCO REGLAMENTARIO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS MENORES Y DE LA DIGNIDAD HUMANA

I. PRINCIPIOS GENERALES

1. Principio de libertad de expresión

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados miembros sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la Ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

Su *integración en el ordenamiento jurídico comunitario* tiene un doble fundamento:

- por una parte, el artículo F2 del Tratado de la Unión Europea establece lo siguiente: "*La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, en tanto que principios generales del Derecho comunitario*";
- por otra parte, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha reconocido la pertinencia del principio de libertad de expresión tal y como lo proclama el artículo 10 del Convenio y lo integra en los principios generales del Derecho comunitario. En su Sentencia de 18.6.1991, Radiophonia Tileorassi Elliniki, el Tribunal declaró lo siguiente:

"Por lo que respecta al artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, procede recordar, con carácter preliminar que, según reiterada jurisprudencia, los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. Al efecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos con los que los Estados miembros han cooperado

o a los que se han adherido (...). El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos reviste a este respecto un significado particular (...). De ahí se deduce que, como afirmó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 13 de julio de 1989, Wachauf (5/88, Rec. p. 2609), apartado 19, no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos reconocidos y garantizados de esta manera."

En los Estados miembros, el principio tiene valor constitucional (salvo en el Reino Unido que no tiene Constitución escrita):

Disposiciones nacionales sobre la libertad de expresión

	Fuente de las disposiciones nacionales	Medios de comunicación/tipos de expresión cubiertos	Límites al derecho
Austria	Artículo 13 de la Constitución	Oral o escrito, representación impresa o pictórica	Control jurídico ex post
Bélgica	Artículo 19 de la Constitución (y Artículo 25 para la prensa)	Todos los tipos de expresión y todos los medios de comunicación	Control jurídico ex post
Dinamarca	Sección 77 de la Constitución	Todos los medios de comunicación	Control jurídico ex post
Finlandia	Artículo 2, Sección 10 de la Constitución	Todos los medios de comunicación	Control jurídico ex post; se permite un control previo en los casos en que sea imperativa la protección de los menores
Francia	Declaración de los Derechos del Hombre (texto constitucional) - Artículo 11	Todos los medios de comunicación	Depende del medio específico, sus limitaciones técnicas y su "influencia"
Alemania	Artículo 5 de la Constitución	Oral, escrito e imagen	Controles jurídicos ex post, en especial leyes dirigidas a la protección de los jóvenes y a la dignidad de la persona
Grecia	Artículo 14 de la Constitución	La prensa	Control ex post del material que constituya un insulto a la Cristiandad u otras religiones conocidas, insultos al Presidente, que ponga en peligro la seguridad nacional o sea obsceno
Irlanda	Artículo 40.6.1 de la Constitución	Expresión de convicciones y opiniones	Se permiten restricciones para proteger la moralidad o el orden público (blasfemia, indecencia) y la autoridad del Estado
Italia	Artículo 21, Sección I de la Constitución	Todos los medios de comunicación	Restricciones basadas en razones de moralidad pública
Luxemburgo	Artículo 24 de la Constitución	Expresión oral y prensa, interpretado más ampliamente	Control jurídico ex post
Países Bajos	Artículo 7 de la Constitución	Prensa y radiodifusión, y otros medios de comunicación en menor medida	Control jurídico ex post; los medios de comunicación distintos de la prensa y de la radiodifusión y difusión por televisión pueden censurarse para las personas menores de 16 años
Portugal	Artículo 16 de la Constitución	Todos los tipos de expresión	Control jurídico ex post
España	Artículo 20 de la Constitución	Pensamientos, ideas y opiniones a través de cualquier medio	Leyes basadas en los derechos al honor, privacidad, propia imagen y protección de los menores
Suecia	Constitución - RF Sección 1; TF Capítulo 1 Sección 1; IGL Capítulo 1 Sección 1	RF - general; TF - prensa; IGL - cine y televisión, posiblemente medios de comunicación en línea	RF - control jurídico aceptable en una sociedad democrática; TF e IGL - control jurídico ex post basado en la protección de los menores, la violencia y el odio racial
UK	-	-	-

Fuente: Hydra

En la práctica, con arreglo a sus tradiciones culturales y jurídicas, los Estados miembros otorgan una importancia variable al principio de libertad de expresión. En algunos países, se llega a una prohibición total de cualquier forma centralizada de control a priori de los medios de comunicación, confiriéndose así una función decisiva a la autorregulación de los propios medios de comunicación. En otros países, la protección estatal de la moralidad pública de los menores redonda en el mantenimiento de determinadas formas de censura a priori.

Por otro lado, la relativa escasez de recursos y la duración de los procedimientos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hacen de su jurisprudencia más un elemento de presión progresiva sobre las legislaciones nacionales que un instrumento de protección inmediata de la libertad de expresión.

La jurisprudencia y la doctrina tienden a reconocer una doble dimensión al principio: garantiza a la vez la libertad de expresar o comunicar ideas o informaciones y la de recibirlas o buscarlas. En el contexto de los servicios electrónicos, se aplica por lo tanto al propio servicio como a sus usuarios. El principio se aplica sin consideraciones de fronteras.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha confirmado que la libertad de expresión cubre no solamente las informaciones y las ideas ampliamente aceptadas como inofensivas, sino también las susceptibles de ofender, chocar o perturbar¹.

El principio no es sin embargo absoluto en ningún lado. La libertad de expresión puede estar restringida por el Estado, pero estas restricciones son objeto de un límite muy concreto en virtud de tres criterios acumulativos que se desprenden claramente de la jurisprudencia del TEDH²:

- por una parte, la restricción debe estar prevista por ley (exigencia de transparencia que excluya la arbitrariedad);
- por otra parte la restricción debe ser necesaria, es decir, debe responder a una necesidad social imperiosa, respetando los valores propios de las sociedades democráticas;
- por último, debe perseguir uno de los objetivos legítimos enumerados limitativamente; entre estos objetivos legítimos, la protección de la moralidad y de la salud públicas son particularmente pertinentes para la protección de los menores y de la dignidad humana.

Puede comprenderse fácilmente que la principal dificultad reside en la apreciación del carácter *necesario* de una medida legal restrictiva y que persiga un objetivo legítimo. En efecto, no basta con que tal medida resulte "útil" o "razonable". El carácter imperativo de la medida no puede deducirse más que de un profundo examen de la eficacia de la medida así como del grado de ingerencia que supone. Este análisis constituye una *prueba de proporcionalidad* de las medidas restrictivas.

¹ Sentencia Handyside/Reino Unido - 1976

² Véase especialmente la Sentencia Handyside/Reino Unido - 1976; The Sunday Times/Reino Unido - 1979

Un último aspecto del artículo 10 del Convenio merece una atención especial en el contexto de los servicios electrónicos. La posibilidad, expresamente prevista por el último apartado del artículo, de someter determinadas actividades (radiodifusión, televisión y cine) a regímenes de autorizaciones, deben interpretarse a la luz del conjunto del artículo 10³ y por tanto de los principios anteriores. De ello se desprende que esta posibilidad no debe utilizarse para imponer restricciones a la libertad de expresión que no se justificarían en virtud de la prueba de proporcionalidad anteriormente mencionada.

El Pacto internacional de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas consagra el principio de libertad de expresión en su artículo 19:

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

Además, el principio de libertad de expresión se recoge en el artículo 19 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos** de 10 de diciembre de 1948.

Hay que señalar que las diferencias de sensibilidad y de valores suelen estar mucho más marcadas entre países de diferentes continentes que entre países europeos. Por ejemplo, el principio de libertad de expresión, tal y como se consagra en la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos, tiene en la práctica un alcance mucho más amplio que el mismo principio en Europa.

La protección de los discursos de incitación al odio de la primera enmienda constituye un claro ejemplo de esta diferencia de alcance del principio de libertad de expresión entre Estados Unidos y la mayoría de los países de Europa: mediante una Decisión de junio de 1992 (R.A.V./ City of St Paul), el Tribunal Supremo estimó que incluso una expresión odiosamente racista no debe castigarse por el mero hecho de que una Comunidad se vea ofendida por el mensaje. Tal discurso únicamente podrá limitarse si presenta un peligro claro e inmediato de causar daños concretos. La primera enmienda se ha utilizado además para proteger toda una serie de expresiones no verbales tales como el hecho de quemar la bandera nacional, exponer obras de arte o exponer eslóganes en camisetas.

³ Véanse las Sentencias del TEDH "Groppera Radio", 1990 - "Autronic", 1990 y "Informationsverein Lentia", 1993.

2. Principio del respeto a la vida privada

El artículo 8 del Convenio establece lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la Ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás."

II. LAS NORMAS NACIONALES

1. La diversidad de tradiciones jurídicas y culturales nacionales

Esta diversidad se traduce en principio en las estructuras institucionales que determinan la articulación de los niveles de competencia desde el nivel central al nivel local: los Estados miembros con estructura federal o que disponen de diversos regímenes de autonomías regionales, deben organizar un reparto de competencias de que carecen los Estados miembros con estructura centralizada. Los primeros deben respetar ampliamente, en determinados aspectos relativos a los medios de comunicación, las diferencias de sensibilidad locales.

Ello se traduce asimismo en la importancia relativa de la jurisprudencia ("case law") en relación a la normativa, e incluso en la posición que se otorga al jurado en materia penal en relación a las jurisdicciones ordinarias.

Ello se traduce asimismo en la relación que mantienen las autoridades reglamentarias con las industrias afectadas, especialmente en materia de fomento de la autorregulación.

Por último, ello se traduce en diferencias de sensibilidad, especialmente en materia de costumbres y moralidad. Las reacciones de la opinión pública suelen ser determinantes en materia de protección de los menores y de la dignidad humana y revelan profundas diferencias culturales. A título de ejemplo, existe una notable diferencia entre los países nórdicos, especialmente sensibles a los contenidos violentos pero relativamente liberales en materia de contenidos de carácter sexual, y los países latinos, muy sensibles a las cuestiones de sexualidad pero relativamente poco sensibles a la violencia.

En materia de protección de los menores y de la dignidad humana, esta diversidad parece desafiar a veces la síntesis y la comparación: las mismas formulaciones generales pueden dar lugar a aplicaciones concretas diferentes según los países, e incluso en las diferentes regiones del mismo país.

Esta diversidad da lugar a una amplia disparidad y una falta de transparencia de las normas nacionales, lo que origina numerosas dificultades en el contexto de los servicios transnacionales.

2. Los regímenes de prohibición absoluta de determinados contenidos

La aplicación de estos regímenes sigue suponiendo un *margen de apreciación por parte de las autoridades y jurisdicciones competentes*:

- los contenidos prohibidos pueden ser objeto de una definición general que debe interpretarse en cada caso específico teniendo en cuenta los valores sociales del lugar y del momento: éste es el caso de las legislaciones que prohíben los contenidos de carácter obsceno o indecente cuya aplicación varía en gran medida según los países y la época; en algunos casos, la jurisprudencia ha ampliado al conjunto de los medios de comunicación las prohibiciones establecidas para la prensa;

Categorías generales

País	A	B	DK	D	E	EI R	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	U K
Prohibición absoluta de una categoría general de contenidos	O	O M		H		O M		O M	O M	O				O	O M

O: contenidos obscenos prohibidos

M: contenidos prohibidos, contrarios a las buenas costumbres o indecentes

H: contenidos contrarios a la dignidad humana

- los contenidos prohibidos pueden definirse más concretamente (pornografía violenta, incitación al odio...) pero su calificación debe estudiarse generalmente en el marco de un contexto específico;

Normas específicas relativas a la incitación al odio, a la discriminación o a la violencia

País	A	B	DK	D	E	EI R	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	U K
Odio, discriminación, violencia	X	X	X	X		X	X			X		X	X	X	X

- salvo excepciones (especialmente la pornografía infantil en determinados países), la tenencia de contenidos prohibidos no es en sí constitutiva de infracción, en virtud de la protección de la vida privada. Normalmente es necesario establecer una comunicación o una intención de comunicar estos contenidos a otras personas⁴;

⁴ Tras esta unanimidad se esconde un debate sobre el fundamento y el alcance de la prohibición. Cuando se analiza la prohibición como un límite a la libertad de expresión, la prohibición se limita a la producción, la importación, la comunicación o la tenencia con fines de comunicación de estos contenidos a terceras personas. En cambio, cuando la prohibición se dicta con el fin de evitar los abusos sexuales a menores y su protección frente a dichos delitos, la prohibición abarca asimismo la simple tenencia de dichos contenidos y ofrece posibilidades de embargo de estos contenidos y de sanción por parte de las autoridades competentes a los infractores.

Hay que señalar en este contexto que el Congreso mundial contra la explotación sexual de los menores con fines comerciales, celebrado recientemente en Estocolmo solicitó, en sus

Pornografía infantil

Pais	A	B	DK	D	E	EI R	F	GR	I	L	NL	P	S	SF	U K
Pornografía infantil prohibida	S	S	S	S	S	G	G	G	G	G	S	G	S	G	S

G: prohibición por medio de una norma más general (obscenidad, indecencia...)

S: prohibición por medio de una norma específica (pornografía infantil, protección de los niños contra los abusos sexuales...)

- los trabajos artísticos o científicos suelen estar excluidos de los contenidos prohibidos;
- algunas reglas, a pesar de seguir vigentes, han caído en desuso en la práctica.

Estas diferentes características dan lugar a una *falta de transparencia de las normas* de prohibición general, lo que dificulta el establecimiento de una base mínima concreta de valores y normas europeas.

* Las normas aplicables en determinados países terceros

En el marco de servicios o redes globales, toda legislación nacional es pertinente a priori. De esta forma, fuera de la Unión Europea se encuentran países poco democráticos donde el no respeto de la libertad de expresión da lugar a tentativas de prohibición o limitación draconiana del acceso a los nuevos servicios, así como el caso contrario, de países donde la falta de control real crea "paraísos" para la circulación de contenidos generalmente prohibidos. Por otro lado, por encima de principios generales tales como los enunciados en los Convenios o Cartas internacionales, especialmente en las Naciones Unidas, los sistemas de valores muy distintos existentes en el mundo suelen justificar marcos reglamentarios enormemente divergentes.

El presente Libro Verde se limitará al estudio de tres países terceros: Canadá, Estados Unidos y Japón. En materia de regímenes generales de prohibición, la situación en estos tres países es básicamente la siguiente:

Canadá somete a un régimen general de prohibición la producción y la distribución de la pornografía infantil y de los contenidos obscenos. Estos últimos abarcan cualquier forma de explotación excesiva del sexo y cualquier combinación del sexo con el crimen, el horror, la crueldad y la violencia. Además, está prohibida la incitación al genocidio y al odio contra un grupo concreto de personas, así como la divulgación consciente de informaciones falsas.

conclusiones, un refuerzo de las legislaciones nacionales y de su aplicación, especialmente mediante la ampliación de las prohibiciones existentes a la simple posesión de pornografía infantil.

Por otro lado, la "mayoría sexual" puede apreciarse de forma diferente en los distintos países.

Estados Unidos tiene un régimen de prohibición general de la pornografía infantil⁵ y los contenidos de carácter obsceno, articulado entre el nivel federal y cada Estado. La prohibición de contenidos de carácter obsceno se aplica esencialmente a contenidos en forma de imágenes (fijas o animadas) de carácter sexual. En cambio, la protección de la primera enmienda (principio constitucional de libertad de expresión) se extiende a los discursos que incitan al odio o a la discriminación, siempre que estos discursos no supongan una amenaza inmediata de peligro para las personas o los bienes.

En *Japón* existe asimismo un régimen de prohibición general de la distribución y de la posesión destinada a la venta de contenidos de carácter obsceno. Pero la aplicación de este régimen se apoya en gran medida en códigos de conducta elaborados por las diferentes industrias afectadas y puede variar considerablemente de una región a otra. Por último, no están prohibidas ni la posesión con fines privados ni la producción con fines de exportación de contenidos obscenos.

3. Los regímenes diferenciados según los distintos medios de comunicación

Aparte de los regímenes de prohibición absoluta diferentes consideraciones han dado lugar al desarrollo de regímenes reglamentarios específicos de cada medio de comunicación.

3.1 La diversificación de los regímenes

Al margen de los contenidos objeto de prohibición absoluta, nos encontramos frente a contenidos cuya producción y distribución están en principio autorizadas. No obstante, diferentes objetivos de interés general han contribuido al desarrollo de restricciones específicas.

- La protección de los menores frente a contenidos susceptibles de perjudicar su desarrollo físico o mental constituye un objetivo de interés general de alcance prácticamente universal. Esta protección puede ligarse a la noción de "derechos de la infancia" tal y como proclama el Convenio de las Naciones Unidas. Si bien los padres ostentan una responsabilidad primordial en la materia, la autoridad pública y las industrias afectadas han desempeñado tradicionalmente una función decisiva en este ámbito. De cualquier forma, la protección de los menores genera una serie de restricciones a la distribución de contenidos, que son por otra parte totalmente legales.

- La voluntad de proteger a las personas sensibles, incluso al "ciudadano medio", frente al acceso fortuito a contenidos susceptibles de impresionarles, y por tanto la voluntad de reservar el acceso a estos contenidos a los adultos que lo deseen expresamente, supondrá determinadas restricciones a su distribución.

- La escasez de determinados medios de distribución (las frecuencias hertzianas) hace necesaria la intervención de una tercera persona para su asignación, así como la definición de criterios que tengan en cuenta el interés público. Estos criterios abarcan tradicionalmente restricciones relativas a los contenidos susceptibles de distribuirse por estos medios de comunicación.

⁵ Que puede abarcar asimismo la tenencia de pornografía infantil con fines privados, en algunos Estados.

Estos tres tipos de objetivos de interés general no están siempre claramente expresados o distinguidos en las legislaciones nacionales, pero han inspirado en gran medida el desarrollo de regímenes diferenciados según los tipos de medios de comunicación. La defensa de estos objetivos supone en efecto tener en cuenta especificidades propias de cada medio de comunicación, especialmente respecto de las características siguientes:

- el supuesto impacto del medio de comunicación: la imagen, especialmente la imagen animada, tiene tradicionalmente un impacto supuestamente superior al texto;
- su grado de difusión en la sociedad: la televisión "invitada" en todos los salones o el teléfono presente en todos los hogares son objeto de una mayor atención que otros medios de comunicación menos generalizados;
- el grado de opción que ofrece el medio de comunicación al consumidor: depende a la vez del número de proveedores de contenidos en un determinado tipo de medio, de la variedad de los contenidos que se ofrezcan, del grado de información sobre estos contenidos y, sobre todo, del modo de acceso a estos contenidos.

En la práctica, la consideración objetiva y ponderada de estas diferentes características por las instancias de regulación se ve a veces perturbada por elementos menos racionales. Determinados hechos trágicos relanzan periódicamente la cuestión de la responsabilidad de los medios de comunicación en el desarrollo de comportamientos violentos o desviados en la sociedad. En estos casos, las reacciones violentas de la opinión pública, ampliamente difundidas por la prensa, generan a veces acusaciones precipitadas y respuestas desproporcionadas de las autoridades competentes.

3.2 Los medios de comunicación establecidos

Aparte de las diferencias, a menudo sensibles, de un Estado miembro a otro, puestas de manifiesto por un detallado estudio de las reglamentaciones y otras medidas existentes a nivel nacional, es posible elaborar un rápido perfil del régimen aplicado a los medios establecidos.

3.2.1 Edición

La edición resulta ser el medio menos sometido a restricciones a la libertad de expresión. Incluso si existen algunas normas específicas relativas a los contenidos⁶, el control se efectúa generalmente a posteriori⁷. Por otro lado, la autorregulación está asimismo poco desarrollada, con la notable excepción de los códigos éticos relativos a la prensa y al periodismo en particular.

En cambio, varios Estados miembros (DK, E, F, G y SF) han establecido mecanismos de registro de las publicaciones, un control obligatorio del editor sobre los contenidos que edita, e incluso de los sistemas específicos de responsabilidad que suponen excepciones al régimen de responsabilidad del Derecho común (F, P, SF). Estos dispositivos de transparencia y/o responsabilidad permiten facilitar la resolución de conflictos.

Por otro lado, Alemania dispone de un sistema de clasificación de las publicaciones susceptibles de perjudicar a los menores: una autoridad federal de carácter jurisdiccional establece un índice oficial de estas publicaciones, prohibiéndose totalmente a continuación su puesta a disposición de menores. Los contenidos en cuestión son especialmente las publicaciones inmorales, que contengan violencia, pornografía, inciten al crimen, hagan apología del Nacional Socialismo, atenten a la dignidad humana o inciten al uso de drogas.

Este marco general parece tomar en consideración algunas características principales de la edición:

- la edición es en esencia el vehículo de la libertad de expresión, y la prensa en particular desempeña una función decisiva en el funcionamiento de las democracias;
- cualquier persona puede editar un contenido, siendo el único obstáculo el económico, y esta relativa facilidad de acceso a la edición garantiza una gran diversidad de las publicaciones disponibles;
- el acceso al "objeto publicado" supone una participación activa del consumidor y es relativamente fácil mantener las publicaciones litigiosas fuera del alcance de los menores.

⁶ Aparte de las prohibiciones generales y de las normas destinadas a proteger a los menores, las normas relativas a los contenidos afectan principalmente a la ética periodística (veracidad y objetividad de las informaciones, respeto de la vida privada, respeto de la imagen de la persona...). Por otro lado, algunas legislaciones reiteran ciertos principios generales (relativos a la moralidad pública, la obscenidad, la no discriminación...) en textos que afectan principalmente a la prensa.

⁷ Entre los Estados miembros, pueden destacarse dos excepciones al principio del control a posteriori: en Irlanda, el Censorship of Publications Board aplica la prohibición de las publicaciones indecentes, obscenas, en favor del aborto o que abarcan en gran medida temas relacionados con crímenes o delitos.
En Francia, los alcaldes o prefectos podrán proceder al embargo de publicaciones con fines de protección del orden público.

3.2.2 Cine y vídeo

En tanto que expresión artística, el cine se beneficia de una amplia libertad de expresión. La protección de los menores ha dado lugar en todos los Estados miembros a la creación de un sistema de clasificación obligatoria o voluntaria de las películas, destinada a determinar la edad necesaria o aconsejada para acceder a su proyección en las salas. Estos sistemas, si bien tienen un objetivo común, son muy diferentes⁸ y su aplicación refleja la diversidad de las sensibilidades de los organismos responsables a nivel nacional de la clasificación de las películas.

La clasificación de los vídeos y otros productos audiovisuales (CD Rom, juegos de vídeo, etc.) está mucho menos desarrollada, pero en los casos en que existe, tiende a inspirarse en los modelos que existen para el cine⁹.

3.2.3 Radiodifusión televisiva

La radiodifusión televisiva es objeto de una regulación muy desarrollada en materia de contenidos. Diferentes técnicas se conjugan según los Estados miembros para establecer las normas y garantizar el control:

- El marco jurídico impone, en la mayoría de los Estados miembros, normas en materia de dignidad humana y de moralidad pública especialmente.
- Los sistemas de autorización individual de los radiodifusores (que a menudo cuentan con un pliego de condiciones que establece normas precisas) existentes en la mayoría de los Estados miembros, constituyen un poderoso medio de presión (la violación de las normas puede dar lugar a la retirada de la autorización).
- La autorregulación está asimismo muy desarrollada, ya se trate de un sistema inherente al funcionamiento del servicio público o de iniciativas propias de los radiodifusores privados.
- En la mayoría de los Estados miembros se han creado autoridades de control, dotadas de competencias y medios diversos.

Al margen de esta presentación general, existen claras diferencias en cuanto a la clasificación de los radiodifusores, desde los regímenes cercanos a la edición (DK, NL, S) hasta los regímenes de regulación detallada y de control sistemático.

⁸ Los sistemas más sencillos de clasificación únicamente abarcan dos categorías de películas (autorizadas o prohibidas para los menores) y únicamente las películas que deseen ser autorizadas para los menores deberán ser objeto de una clasificación.

En otros países, la clasificación contempla diversas categorías según las edades. En algunos casos, las clasificaciones correspondientes a la categoría "apto para menores" únicamente se proporciona para facilitar el ejercicio de la responsabilidad parental. En este caso, los menores acompañados de adultos podrán acceder a la proyección de películas cuya clasificación no corresponda a su edad. En los demás casos, corresponde al explotador de la sala garantizar el respeto de la clasificación, comprobando la edad de los clientes.

⁹ Sin embargo, existen diferencias entre estos regímenes: la clasificación puede ser meramente informativa, sin que se imponga obligación alguna de control a los establecimientos que ofrecen las cintas de vídeo a la venta o alquiler; la autoclasificación por la industria de vídeo está muy desarrollada, bien de forma complementaria o sustitutiva de una normativa vinculante.

Si el tipo de contenidos que plantean problemas es más o menos similar en los diferentes Estados miembros (desnudos/sexualidad, violencia gratuita, incitación a la discriminación o al odio), las diferencias de sensibilidad encuentran su expresión en la aplicación concreta de estos regímenes en los diferentes Estados miembros.

Los límites de la televisión se han justificado a menudo en virtud de la extrema difusión del medio y se han aplicado mediante normas de atribución de las frecuencias (debido a su escasez).

3.2.4 Servicios audiotexto y videotexto

* Audiotexto

Los servicios accesibles por medio del teléfono (audiotexto y foros de debate) deberían ser, en principio, objeto de una amplia protección de la libertad de expresión debido al carácter tradicionalmente privado de las comunicaciones telefónicas. Sin embargo, el desarrollo de servicios de carácter sexual ha planteado problemas de protección de los menores¹⁰ que han dado lugar a medidas específicas. Estos servicios son objeto de tratamientos diferentes según se trate de servicios de telecomunicaciones con valor añadido (facturación a cargo del operador de telecomunicaciones) o de servicios de pago directo (mediante tarjeta de crédito o abono).

En el primer caso, las intervenciones públicas y especialmente la autorregulación, se han apoyado en la cooperación de los operadores de telecomunicaciones, que constituyen un intermediario obligado entre los prestadores de servicios claramente identificados y los consumidores:

- Los contratos que vinculan a los operadores de telecomunicaciones y los prestadores de servicios han permitido integrar determinado códigos de conducta cuyo incumplimiento puede dar lugar a la denegación de transportar el servicio.
- Determinados tipos de servicios se identifican claramente mediante una numeración específica.
- Los operadores de telecomunicaciones han debido ofrecer a los consumidores opciones de *opt-out* (inaccesibilidad a determinados tipos de servicios a través de su teléfono), de *opt-in* (que exige una solicitud expresa para tener acceso a determinados servicios), de bloqueo de determinados números previa petición o de acceso condicionado a la utilización de un número personal de identificación.

En el segundo caso, la falta de intermediario entre el consumidor y el servicio ha dado lugar a regímenes más liberales: en la mayoría de los casos, la necesidad de utilizar una tarjeta de crédito o cualquier otro medio de pago directo se ha considerado como una garantía suficiente de protección de los menores. La imposición de una licencia ha permitido, asimismo, someter a estos servicios a un código de conducta.

¹⁰ En la práctica, en la mayoría de los Estados miembros, el principal problema que plantean los servicios de telecomunicaciones con valor añadido es el de la protección de los consumidores que se quejan del inesperado aumento de su factura de teléfono. Es por lo tanto difícil evaluar el peso respectivo de los objetivos de protección del consumidor y de protección de los menores en el establecimiento de determinados dispositivos reglamentarios o de autorregulación.

Todos los países que han aplicado, de una u otra forma, una regulación de los servicios telefónicos nacionales¹¹ han experimentado un aumento del recurso a servicios extranjeros. Los intentos de someter estos servicios al mismo régimen que los servicios nacionales chocan con dificultades tanto técnicas como diplomáticas.

* **Videotexto**

Los servicios de videotexto no se han generalizado realmente más que en Francia y Alemania, lo que explica la falta de medidas específicas en los demás Estados miembros.

En Francia, la ley prevé únicamente un sistema de declaración de los servicios de telemática, pero el operador de telecomunicaciones (France Télécom), bajo la supervisión del Comité de Telemática Anónima, aplica las recomendaciones establecidas por el Consejo Superior de Telemática. En los contratos celebrados con los prestadores de servicios se introducen normas relativas a los contenidos, y existen mecanismos de *opt-in* y *opt-out* para diferentes categorías de servicios claramente identificadas mediante una numeración específica.

En Alemania, un Tratado entre el Bund y los länder (el Tratado Btx) establece las normas generales para la prestación de servicios videotexto, mientras que el operador de telecomunicaciones (Deutsche Telekom) ha desarrollado un sistema de autorregulación que se incorpora en los contratos que establece con los prestadores de servicios.

* **Autorregulación a nivel internacional**

Los servicios de audiotexto y de videotexto han dado lugar a iniciativas de autorregulación a nivel europeo e internacional:

Las líneas directrices para la supervisión de los servicios transfronterizos de audiotexto y de videotexto (1994) fueron elaboradas bajo los auspicios de la Asociación Europea de las Industrias de la Información, por operadores de telecomunicaciones y proveedores de servicios. A nivel internacional, el Código de Práctica de la Asociación Internacional de Telemedia (1995) contempla los mismos objetivos.

Uno de los aspectos fundamentales de estos dos textos de autorregulación es que se basan en el principio del respeto de la ley del país de recepción.

¹¹ Por ejemplo, Grecia dispone de un régimen de prohibición total de los servicios de carácter pornográfico cuyo objetivo supera, evidentemente, la mera protección de los menores.

3.3 Los nuevos servicios

El régimen jurídico de los nuevos servicios no está aún muy claro y actualmente es objeto de estudios y debates en gran número de Estados miembros.

La televisión digital y los nuevos servicios de radiodifusión (pago por programa, cuasi-vídeo a la carta) están cubiertos por las legislaciones en materia de televisión. Por ello, determinadas características de estos nuevos servicios pueden tenerse en cuenta según el nivel de flexibilidad del sistema nacional.

Por ejemplo, en el Reino Unido, la Independent Television Commission (ITC)¹² ya ha reconocido que los servicios de radiodifusión han dejado de formar un conjunto homogéneo habida cuenta de las nuevas posibilidades de opciones que se ofrecen al consumidor: ya se ha aplicado a las televisiones de pago un régimen más flexible que el de la televisión no codificada¹³. Por otro lado, la ITC ha manifestado su disposición a suprimir, a título experimental, las obligaciones horarias de programación, siempre que el acceso de los menores pueda controlarse mediante medidas alternativas.

El régimen de vídeo a la carta está mucho menos claro. Según los Estados miembros, este tipo de servicios parece depender más de la regulación de los servicios de radiodifusión¹⁴ o de telecomunicaciones. En algunos casos, puede considerarse una combinación de ambos¹⁵. En cualquier caso, el debate trata más, en esta fase, sobre la determinación de las autoridades competentes que sobre la naturaleza de las normas que deben aplicarse. Por otro lado, se han establecido legislaciones temporales para facilitar el desarrollo de experiencias piloto, a la espera de determinar las necesidades específicas de estos nuevos servicios.

Los servicios en línea e Internet no son aún objeto de ninguna regulación o autorregulación global en los Estados miembros¹⁶. Las normas generales son claramente aplicables, pero su aplicación concreta está aún por experimentar. El único intento que se ha realizado de regulación de los servicios en línea y de Internet, en Estados Unidos, ha puesto ampliamente de manifiesto la dificultad de la empresa.

¹² Organismo de tutela de los servicios de radiodifusión (exceptuando a la BBC) en el Reino Unido.

¹³ Estos servicios están liberados de la obligación de programación familiar a partir de las 20 h (en lugar de las 21h) y pueden difundir a partir de las 22h programas cuya difusión no estaría normalmente autorizada en canales no codificados.

¹⁴ Por ejemplo, en Francia, el régimen de los servicios de "comunicación audiovisual" cubre claramente los servicios de VOD, así como la Broadcasting Act en el Reino Unido.

¹⁵ En el Reino Unido, el sistema de VOD experimentado por British Telecom en Ipswich ha sido objeto de una licencia de telecomunicaciones y un control de los contenidos por la ITC.

¹⁶ En Francia, un proyecto de ley prevé la obligación para los proveedores de acceso a Internet de proporcionar a sus clientes mecanismos de control parental. Por otro lado, actualmente se están desarrollando iniciativas de autorregulación en diferentes Estados miembros, relativas a Internet. Véase el anterior punto 2.2.3. del capítulo II.

Los problemas específicos que plantean los nuevos servicios (especialmente los servicios descentralizados y con gran componente interactivo) se analizan en la Comunicación "Contenido ilegal y perjudicial en Internet".

III. LA DIRECTIVA "TELEVISIÓN SIN FRONTERAS"

La protección de los menores figura entre los ámbitos coordinados por la directiva. También se contienen normas sobre el respeto a la dignidad humana.

1. Protección de los menores

El sistema de protección de los menores se basa tanto en normas comunes (art. 22) como en un procedimiento excepcional (art.2.2).

El artículo 22 prevé de entrada un régimen diferenciado según la gravedad del peligro que pueden representar los programas para los menores:

- Algunos programas están prohibidos: *"Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para garantizar que sus emisiones de televisión no incluyan programas que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita."*
- Otros programas pueden difundirse guardando ciertas precauciones: *"Esta disposición se extenderá asimismo a los programas que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores, salvo que se garantice por la elección de la hora de emisión o mediante toda clase de medidas técnicas, que dichos menores en el campo de difusión no ven ni escuchan normalmente dichas emisiones."*

El criterio determinante es por lo tanto el grado de perjuicio de las emisiones a los menores. Su evaluación se deja, en primera instancia, a la apreciación de los Estados miembros. Los términos "pornografía" y "violencia gratuita" no constituyen en este contexto más que ilustraciones del tipo de contenidos que pueden considerarse gravemente perjudiciales para el desarrollo de los menores, y no son objeto de definiciones comunes.

La Directiva prevé asimismo (artículo 2.2) que los Estados miembros podrán suspender provisionalmente la retransmisión de emisiones televisadas si se cumplen las condiciones siguientes:

- a) que una emisión televisada procedente de otro Estados miembro infrinja de manera manifiesta, seria y gravemente, el artículo 22;
- b) que durante los doce meses anteriores el organismo de radiodifusión televisiva ya haya infringido, al menos dos veces, la misma disposición;

En este caso, un procedimiento específico organiza la búsqueda de una solución amistosa antes de autorizar, bajo el control de la Comisión (bajo el ángulo de la apreciación de la conformidad de las medidas adoptadas con el derecho comunitario -proporcionalidad...-) la suspensión de la retransmisión.

Este procedimiento únicamente se ha utilizado dos veces a iniciativa del Reino Unido, contra servicios codificados que difunden vía satélite programas pornográficos (hard core). En el caso más reciente ("XXXTV"), en noviembre de 1995, los medios de suspensión aplicados por el Reino Unido en esta ocasión (especialmente, la prohibición penal de la comercialización de los descodificadores y tarjetas descodificadoras o del fomento del servicio en cuestión) han sido considerados conformes al derecho comunitario por la Comisión en un dictamen formal¹⁷.

2 Protección de la dignidad humana

El apartado 2 del artículo 22 de la Directiva establece una prohibición general de la incitación al odio:

"Los Estados miembros velarán asimismo para que las emisiones no contengan ninguna incitación al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad."

El procedimiento del artículo 2.2, aplicable en caso de violación de esta disposición, nunca se ha aplicado por este motivo.

3. Modificación de la Directiva

Este sistema de armonización relativa de las legislaciones nacionales, junto con una vía de recurso del Estado miembro de recepción, ha funcionado globalmente en el medio televisivo que conocemos. En materia de protección de los menores, **la posición común adoptada por el Consejo el 11 de junio de 1996** no aporta modificaciones sustanciales a las disposiciones de los artículos 22 y 2.2. No obstante, el dispositivo se clarifica en algunos puntos y se refuerza en otros.

El artículo 22 se separa en dos párrafos distintos con el fin de clarificar la diferencia de régimen según los programas sean susceptibles de perjudicar gravemente o, sencillamente, perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores. Un tercer apartado prevé lo siguiente:

"Además, cuando dichos programas se difundan sin codificar, los Estados miembros velarán por que vayan precedidos de una señal acústica o que se identifiquen mediante la presencia de un símbolo visual a lo largo de su duración."

Por otro lado, un nuevo artículo introduce una doble obligación para la Comisión:

- deberá otorgar una atención especial a la aplicación de las normas de protección de los menores y de la dignidad humana en su informe periódico sobre la aplicación de la directiva;
- deberá realizar, junto con las autoridades competentes de los Estados miembros, "una investigación de las posibles ventajas e inconvenientes de otras medidas destinadas a facilitar el control ejercido por los padres o educadores sobre los programas que puedan contemplar los menores."

¹⁷ Doc C(95) 2678 final de 3 de noviembre de 1995

Por último, el procedimiento previsto en el artículo 2.2 se ha modificado ligeramente, especialmente para prever una decisión formal de la Comisión sobre la compatibilidad con el derecho comunitario de las medidas de suspensión adoptadas a nivel nacional, relativas a los servicios que infrinjan las normas de protección de los menores y de la dignidad humana.

El Parlamento Europeo presta especial atención a estas cuestiones de protección de los menores y de la dignidad humana, por lo que la segunda lectura sobre la base de la propuesta modificada podría aportar modificaciones a este dispositivo.

LOS MECANISMOS TÉCNICOS DE PROTECCIÓN Y OTRAS MEDIDAS NO REGLAMENTARIAS

1. Los mecanismos de control parental en el universo televisivo

Canadá ha sido un precursor en esta materia: en los años 90, el Consejo de Radiodifusión y de Telecomunicaciones (CRTC) lanzó una estrategia destinada a restringir la violencia en la televisión. Esta estrategia ha estado regida desde su origen por 5 principios rectores:

- colaboración sobre la base del principio según el cual la violencia en la televisión es causa de daño a la salud mental de los niños;
- protección de los niños y no censura a los adultos;
- concentración en la violencia gratuita o idealizada, sin mezclar el erotismo u otras consideraciones morales;
- movilización de todas las partes interesadas: radiodifusores, anunciantes, productores, padres, profesores y especialistas de la salud mental;
- adopción de una doble perspectiva, una a corto plazo y otra a largo plazo.

Más concretamente, la estrategia reposa en una diversidad de medios complementarios:

- códigos de conducta desarrollados con la industria;
- clasificación de las emisiones;
- chip anti violencia o V-chip¹
- programa de información y de sensibilización del público y de formación sobre los medios de comunicación.

En términos de peso relativo de estos diferentes medios en el conjunto de la estrategia, las autoridades canadienses estiman que los tres primeros medios aportan únicamente un 20% de la solución (el chip anti violencia un 10%), siendo lo principal lograr a largo plazo modificar las actitudes mediante la información, la sensibilización y la educación (80%).

¹ El chip anti violencia es un dispositivo técnico creado por el Profesor Tim Collins de la Universidad Simon Fraser (Vancouver). Este microchip, integrado en un televisor, un selector de cable o un decodificador, descifra el código de clasificación atribuido a cada emisión. El telespectador puede programar este chip para bloquear la señal de las emisiones cuya clasificación supere el nivel que considere aceptable para su familia. Así, para un nivel V3 seleccionado por el telespectador, las emisiones codificadas V4 y V5 no aparecerían en pantalla. Según las necesidades, los códigos de clasificación de las emisiones podrían estar relacionados con aspectos distintos de la violencia (desnudos, erotismo, lenguaje...).

Hay que señalar que la utilización de los términos "chip anti violencia" o "V-chip" hace referencia directa a este sistema propietario canadiense. Para aludir a un concepto más amplio, hablaremos a partir de ahora de sistemas o dispositivos de control parental.

Estados Unidos, asociado tempranamente a esta iniciativa canadiense, ha adoptado parcialmente la misma orientación: la "Telecommunication Act" fue enmendada para imponer a los fabricantes de televisores la integración del chip antiviolencia en sus productos. Las industrias afectadas trabajan desde entonces en el establecimiento de un sistema de clasificación y codificación de los programas, que deberá ser operativo a partir de enero de 1997. Por otro lado, la "Childrens programming act" exige a los radiodifusores un esfuerzo en materia de difusión de programas para niños.

En **Europa**, al igual que en Estados Unidos, el debate se ha centrado rápidamente en la conveniencia de imponer un sistema de control parental, a nivel nacional o comunitario, sin que se hayan establecido claramente los objetivos de dicho sistema.

Respecto de la filosofía general del sistema, los principales argumentos desarrollados en Europa pueden resumirse de la siguiente manera:

- *Los defensores del sistema* subrayan la desaparición de la censura a priori de los programas y la posibilidad que se ofrece a los padres de controlar el acceso de los menores a la televisión en función de su propio sistema de valores; control que se ejerce también en su ausencia. Dicho sistema sería portador de una mayor libertad de expresión de los radiodifusores y de un mayor respeto de los valores individuales y de las opciones educativas de los padres. Además, se han subrayado las ventajas de un sistema de este tipo en el caso de servicios transfronterizos, en caso de que fuera llamado a sustituir a normativas parcialmente incompatibles.
- *Los detractores del sistema* han subrayado el peligro inherente a un desplazamiento total de la responsabilidad de los radiodifusores a los padres: por una parte, tal sistema legitimaría cualquier "desviación" de la programación de los radiodifusores; por otra parte, no todos los padres están dispuestos o son capaces de ejercer la responsabilidad que se les vería así confiada. Al tratarse de un sistema contemplado para los servicios no codificados, numerosos menores podrían verse así expuestos a programas perjudiciales para su desarrollo.

Esta importante controversia pone de manifiesto hasta qué punto el debate europeo ha tenido relativamente poco en cuenta la experiencia canadiense. En efecto, para evitar este enfrentamiento de principio, el CRTC ha definido y limitado su estrategia. En Canadá, el chip antiviolencia no se ha considerado ni como un fin en sí, ni como la panacea universal capaz de solucionar todos los problemas. La definición de un objetivo preciso y de una estrategia a largo plazo siguen siendo los elementos primordiales del enfoque canadiense. En opinión del propio CRTC, el chip antiviolencia sólo sería un instrumento inútil si la campaña de sensibilización no lograra sus frutos en un período de una decena de años.

Aparte del debate sobre la filosofía del control parental, se han debatido ampliamente diferentes dificultades de aplicación.

- La adopción de un sistema común a varios radiodifusores supone una clasificación sistemática común del conjunto de los programas difundidos. El carácter común del sistema plantea la cuestión de la autoridad responsable de la clasificación, del control y de las eventuales sanciones (autoridad central o autorregulación de los operadores). Esta cuestión crece en complejidad a medida que aumenta el número de radiodifusores afectados y culmina en un contexto de funcionamiento transfronterizo.
- La cantidad y la diversidad de los programas que deben clasificarse plantean múltiples preguntas relativas a la evaluación del impacto de determinados contenidos según su contexto (por ejemplo, imágenes de violencia en los telediarios) o la propia posibilidad de clasificar determinados programas (un debate en directo puede dar lugar a palabras o comportamientos imprevistos).
- Una eventual introducción obligatoria del control parental en los televisores deja abierta una larga fase de transición que dependerá del ritmo de renovación del parque de televisores. Por otro lado, los antiguos televisores suelen acabar sus días en las habitaciones de los niños. Además, la elección de un dispositivo específico tendría como efecto paralizar la innovación tecnológica en este ámbito específico, privando al consumidor de soluciones quizá mejor adaptadas a sus necesidades.
- Por último, la aplicación de este tipo de sistema crearía una relativa incertidumbre económica. En efecto, la medición de la audiencia, en la que se basa en gran medida la economía de la radiodifusión financiada por la publicidad, se vería en peligro por la dificultad de analizar el uso efectivo que realizarían los padres.

Estas distintas dificultades no son ciertamente redhibitorias, puesto que Estados Unidos y Canadá han decidido afrontarlas. No obstante, es necesario señalar que en los Estados miembros, que han debatido esta cuestión, la introducción obligatoria de un dispositivo de control parental se ha descartado en favor de otros tipos de acciones². El debate a nivel europeo, iniciado por el Parlamento Europeo, no está cerrado.

² En Francia, el CSA ha invitado a los radiodifusores que transmiten sin codificar (privados y públicos) a que desarrollen una clasificación y una señalización comunes para los programas susceptibles de afectar a los menores, así como un código de conducta relativo a los telediarios.

Los fabricantes de electrónica destinada al público en general se ven especialmente afectados por el desarrollo de dispositivos de control parental. La EACEM³ ha adoptado posiciones muy claras a este respecto. Reconoce la oportunidad de desarrollar sistemas que permitan a los padres controlar mejor los contenidos a que tienen acceso los menores y apoyan por ello cualquier iniciativa de clasificación de los contenidos, incluso la obligatoria. En cambio, subraya que la imposición de un dispositivo técnico determinado sería contraproducente, especialmente porque una única tecnología específica podría no ser óptima para el conjunto de los sistemas de tratamiento y señalización de los contenidos existentes o futuros, y que pueden considerarse numerosas fórmulas según la manera en que los padres deseen utilizar la información derivada de la clasificación de los contenidos.

2. Los dispositivos de control parental en el universo de los servicios en línea

Si los servicios en línea propietarios y determinados proveedores de contenidos han sido siempre conscientes de la necesidad de proteger a los menores frente a determinados tipos de contenidos, la amenaza y posteriormente la adopción de una normativa específica en Estados Unidos ha trastocado radicalmente los datos del problema.

La "Telecommunication Act" adoptada por el Congreso Americano el 1 de febrero de 1996 introduce determinado número de normas relativas a los contenidos que circulan por las redes electrónicas⁴. En esencia, estas normas establecen la ilegalidad del suministro consciente (knowingly) de contenidos indecentes o manifiestamente chocantes a menores, a través de redes electrónicas de ordenadores.

La reacción de la industria se ha desarrollado en un doble frente:

- por una parte, ha atacado la legislación basándose en la violación de la primera enmienda (principio de libertad de expresión) y ha obtenido la invalidación de la ley por decisión del Tribunal Federal de Apelación de Filadelfia;
- por otra parte, y desde la aparición del proyecto de ley, la industria ha multiplicado sus iniciativas con el fin de proponer soluciones alternativas a la normativa.

La invalidación de la legislación se ha basado especialmente en la constatación de que al no existir ningún método razonable que permitiese a los proveedores de contenidos asegurarse de que ningún menor accedería a ellos, la ley obligaba a censurar todos los contenidos indecentes a los que, sin embargo, los adultos tienen un derecho constitucional de acceso⁵.

Los dispositivos de control de los contenidos se han desarrollado a diferentes niveles.

³ European Association of Consumer Electronics Manufacturers

⁴ Junto a las disposiciones relativas al V-chip, estas normas se conocen por el nombre de "Communications Decency Act".

⁵ "A wealth of persuasive evidence... proved that it is either technologically impossible or economically prohibitive for many of the plaintiffs to comply with the CDA without seriously impeding their posting of on line material which adults have a constitutional right to access".

A nivel del proveedor de contenidos, los mecanismos que se utilizan son los siguientes:

- La inserción de una **página de cubierta** que prevenga al usuario frente al carácter potencialmente problemático del sitio o del contenido al que desea acceder (warning page); se trata más de una información que de una protección, y el riesgo es que actúe como estímulo más que como disuasión, especialmente para los menores.
- El **control de la edad** previo al acceso a los contenidos: el proveedor del contenido indica en una página de cubierta las condiciones necesarias para acceder a los contenidos. Numerosos sitios comerciales exigen diferentes formas de garantías en forma de solicitud por escrito (vía correo electrónico o correo tradicional) o de pago con tarjetas de crédito. Además, algunas empresas tratan de centralizar este proceso, especialmente para hacer que se beneficien los sitios no comerciales: mediante pago de una módica cantidad por tarjeta de crédito, el usuario recibe un código personal de identificación que le permitirá acceder a todos los sitios afiliados.
- La **recomposición de la oferta de contenidos en servidores específicos** ("cache-based systems"): en este caso, un operador crea una red cerrada en la que únicamente da acceso a determinados contenidos seleccionados entre el conjunto de los contenidos disponibles en Internet. Estos contenidos aprobados pueden clasificarse, y se pueden aplicar accesos diferenciados basándose en códigos personales de identificación. La elección de contenidos se reduce por lo tanto a lo que se ha aprobado, pero este tipo de sistema ofrece una gran seguridad. Se ha aplicado especialmente para el acceso a Internet por medio del cable y en los colegios.

No corresponde a los **proveedores de acceso**, que no proporcionan contenidos, o raramente lo hacen, instaurar sistemas de control sistemático de los contenidos. No obstante, podrían tener que contribuir a la lucha contra los contenidos ilegales mediante la aplicación de un bloqueo de sitios previamente identificados ("lista negra"). Aparte de los problemas vinculados a la dificultad de actualización permanente de las listas y al riesgo de bloquear el paso de contenidos ilícitos, queda claro que tal práctica no puede responder al problema específico de la protección de los menores (necesitaría un bloqueo sistemático de los contenidos a los que los adultos deben poder acceder). En cambio, determinados proveedores de acceso pueden ofrecer un acceso restringido (por ejemplo, destinado a los menores) utilizando diferentes métodos de filtrado, bloqueo o preselección de los sitios. En este caso, se trata de un servicio suplementario que requiere inversiones específicas y que debe distinguirse de la mera provisión de acceso.

A nivel de los **usuarios**, existe actualmente un amplia gama de sistemas de control parental:

	Cyber Patrol*	CYBERSitter	Internet Filter*	Net Nanny	NetShepherd	Parental Guidance	SNAG	Surf-watch
	\$49.95	\$39.95	\$40.00	\$39.95	Gratis		n.a.**	\$49.95
Bloqueo por sitio	si	si	si	si	si	si	si	si
Frecuencia de actualización de la lista negra	semanal	diario	ninguno	dos veces al mes	-	-	-	mensual
Coste de actualización	\$39.90 p.a. (gratis los seis primeros meses)	gratis	-	gratis	-	-	-	\$5.95 al mes
Instrumento de clasificación	PICS, SafeSurf, RSACi	VCR, PICS, SafeSurf, RSACi	-	PICS, SafeSurf	Net Shepherd Global Ratings Bureau, PICS	McKinley Group	-	PICS, RSACi
Coste de actualización	-	-	-	-	\$5.95al año para NSGRB	-	-	-
Opciones de filtrado	-	palabras clave o tipos de archivos	palabra clave	palabra clave o tipo de archivo	PICS-based	-	palabra clave (sin bloqueo automático)	palabra clave
Edición de listas/filtros	si	si	si	si	-	si	si	no
Control de la utilización	no	si	si	si	-	si	si	no

* - Existen versiones más limitadas pero gratuitas del software.

** no es de aplicación

Fuente: Hydra

3. Formación sobre los medios de comunicación, información y sensibilización

En materia de protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios, deben tenerse en cuenta los diferentes aspectos de la formación sobre los medios de comunicación.

La utilización de nuevos instrumentos, especialmente informáticos, debe estimularse en gran medida en los colegios. El aprendizaje de los medios de comunicación mediante la práctica sigue siendo una fórmula adecuada. Pero la información de los padres también resulta crucial: no serviría de nada un dispositivo de control parental si los padres tienen que pedir a los hijos que lo instalen o lo programen. La formación sobre la imagen permitiría desarrollar un sentido crítico en los adolescentes y desarrollar un nuevo tipo de exigencia en términos de calidad y diversidad de los contenidos audiovisuales. Además, este tipo de formación produciría efectos a largo plazo, permitiendo a las futuras generaciones de padres hacer frente en mejores condiciones a sus responsabilidades educativas. La sensibilización y la información de los padres sobre los distintos tipos de perjuicios a que pueden estar expuestos sus hijos, aparecen como un corolario indispensable a su creciente responsabilización.

En todos los Estados miembros, esta cuestión es objeto de debates recurrentes en las comunidades educativas y esporádicamente se llevan a cabo numerosas investigaciones y experiencias pedagógicas, especialmente a nivel local. Las iniciativas de sensibilización de los adultos, su movilización y su implicación en la formación sobre los medios de comunicación siguen menos desarrollados, pero algunos ejemplos pueden ilustrar el tipo de medidas que pueden considerarse:

- En los Países Bajos, la "Kinderkast", una organización no gubernamental, tiene por objeto la sensibilización sobre los diferentes aspectos de la relación menores/televisión. Los medios que aplica esta organización son variados: periódico informativo, material pedagógico para niños, padres y educadores, investigaciones sobre el consumo televisivo de los niños, control de la programación televisiva...
- En España, el Ministerio de Asuntos Sociales ha publicado un folleto⁶ de sensibilización relativo al lugar y utilización de la televisión y de los nuevos servicios en la familia.
- En el Reino Unido, el "National Council for Educational Technology" desarrolla diferentes iniciativas destinadas a ayudar a los profesores y a los alumnos a sacar partido de las nuevas tecnologías. Ha publicado diversos documentos relativos a las nuevas redes de comunicación, y especialmente un folleto destinado a las escuelas, sobre los problemas de la pornografía en Internet, que sugiere diversas iniciativas que podrían adoptar las escuelas al respecto.
- En Estados Unidos, el "National Center for Missing and Exploited Children" y la "Interactive Services Association" han publicado conjuntamente un documento titulado "la seguridad de los niños en las autopistas de la información", destinado a ayudar a los padres a comprender la naturaleza de los servicios en línea, de Internet y de los BBS.

Si bien ya se han celebrado encuentros europeos en torno a estas distintas facetas de la formación sobre los medios de comunicación, el intercambio de información y de prácticas correctas, así como la constitución de redes a escala europea o mundial están aún en fase embrionaria.

4. El fomento de los contenidos de calidad destinados a los menores

En algunos Estados miembros, el análisis de la relación entre los medios de comunicación y los menores ha logrado privilegiar la mejora de la oferta de programas destinados a los menores. Habida cuenta de las dificultades específicas de la producción y la distribución de dichos programas (¿Cómo adaptar los programas a los diferentes tramos de edades? ¿Cómo financiar programas destinados a un público que no goza aún de un estatuto de consumidor solvente? ¿Cómo encontrar salidas para estos programas específicos?), las autoridades públicas y/o los propios operadores han desarrollado políticas de fomento de los programas de calidad.

Estas políticas afectan principalmente al cine y a la televisión. En el ámbito de los servicios en línea y de Internet, aún queda mucho por hacer para promover el desarrollo de sitios de calidad destinados a los menores. La clasificación de los contenidos adaptados a los menores (especialmente en el marco de "listas blancas") constituye un primer paso en este sentido. También pueden resultar adecuadas otras formas de estímulo, tal como las establecidas para otros medios de comunicación.

⁶ Titulado "Qué miras, Qué haces, la familia, las niñas y los niños ante la televisión y las nuevas pantallas"

5. Fomento de los sistemas de control parental y de la clasificación de los contenidos

El desarrollo de sistemas de filtrado basados en contenidos clasificados corresponde por lo tanto plenamente a las exigencias de una auténtica responsabilidad parental y educativa: se trata de disponer del máximo de información sobre los contenidos disponibles para posteriormente automatizar, por medio de dispositivos de control, selecciones en términos de acceso según criterios correspondientes a las exigencias familiares (edad de los menores, sensibilidad y opciones educativas). Estos sistemas, necesarios en el entorno de los servicios descentralizados, pueden resultar un complemento útil a otros dispositivos en el marco de los servicios centralizados.

La aplicación de dichos sistemas necesita que se reúnan los siguientes elementos:

- suministro de información sobre los contenidos (clasificación);
- asociación de estas informaciones a los contenidos en cuestión (codificación);
- transmisión de estas informaciones al lugar de acceso a los contenidos (transmisión);
- lectura de estas informaciones mediante un dispositivo de control (descodificación);
- suministro de dispositivos de control a los usuarios .

La clasificación y etiquetado de los contenidos, sean cuales sean los soportes o redes por lo que se transmitan, constituye claramente una prioridad: en su ausencia, desaparece el interés de desarrollar soluciones para las demás fases del proceso. Con el fin de garantizar una perfecta compatibilidad de las diversas fuentes de clasificación, puede resultar oportuno establecer criterios comunes basados por ejemplo en una clasificación por grupos de edades o por tipos de problemas (desnudos, sexualidad, violencia, lenguaje...).

Las tres fases siguientes (codificación, transmisión y descodificación) son neutras desde el punto de vista de la evaluación de los contenidos. Sin embargo, plantean la cuestión de la compatibilidad entre clasificaciones de diversas procedencias y una multiplicidad de dispositivos de control (hardware o software) destinados a utilizarlos. En este ámbito es importante desarrollar la compatibilidad más amplia posible, basándose en estándares abiertos, no propietarios.

El suministro de dispositivos de control plantea dos cuestiones independientes: en primer lugar en términos de desarrollo y producción por parte de las industrias afectadas; y posteriormente en términos de comercialización y suministro a los usuarios.

El desarrollo espontáneo de una gran variedad de sistemas de control parental para Internet y otros tipos de servicios pone de manifiesto que las industrias interesadas son capaces de desarrollar muy rápidamente dispositivos que tengan en cuenta las necesidades de los usuarios y del entorno general de los servicios disponibles. Los elementos de normalización y fomento de la clasificación de los contenidos, anteriormente mencionados, no pueden sino reforzar esta tendencia y hacer bajar los precios de los productos. En cambio, cualquier intervención destinada a definir o imponer un dispositivo específico podría paralizar artificialmente evoluciones prometedoras.

La comercialización o el suministro a los usuarios de dispositivos de control parental plantea cuestiones más complejas. En el caso de los servicios respecto de los cuales los dispositivos de control parental constituyan la única forma eficaz de protección de los menores, el suministro de estos dispositivos (o su propuesta a los usuarios) debería ser sistemática. Este suministro sistemático no debe sin embargo interferir con la competencia entre otros tipos de dispositivos, que constituye en sí misma una garantía de progreso de los sistemas ofrecidos.

ISSN 0257-9545

COM(96) 483 final

DOCUMENTOS

ES

05 06 15 16

N° de catálogo : CB-CO-96-515-ES-C

ISBN 92-78-10176-1

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo

63

