

## ¿Regular o educar? El problema de los contenidos audiovisuales

M<sup>a</sup> José Sánchez-Apellániz  
Sevilla

*Plantear desde la óptica del periodismo la necesidad de adoptar ante actitudes éticas ante la comunicación no es, sin duda, un factor nuevo a tener presente, pero la trascendencia que los medios van adquiriendo cada vez en las sociedades modernas nos exigen actualizarlo permanentemente. La autora de este texto, que ejerció como primera defensora del telespectador en un canal autonómico español, plantea la difícil encrucijada de la selección en los contenidos televisivos para conjugar intereses, a veces tan contradictorios, como la audiencia y la calidad.*

Un maestro de periodistas, Premio Nobel y escritor suficientemente conocido por ustedes mantiene que el periodista cuenta con tres instrumentos de trabajo «que en realidad son uno sólo: la libreta de notas, una ética a toda prueba y un par de oídos que los reporteros usaban para oír lo que nos decían». Termina Gabriel García Márquez esta reflexión diciendo que «la ética debe amparar al periodista como el zumbido al moscardón».

Otro escritor suficientemente conocido, Albert Camus decía, con un indudable conocimiento del alma humana: «cuando la ética no es suficiente, se necesitan reglas».

La sociedad parece haberse puesto a demandar con urgencias estas reglas en vista de que la extensión y la fuerza del impacto de los audiovisuales parece amenazar las formas de

convivencia conocidas hasta ahora. Se suceden estudios que demuestran que la mente infantil está sobresaturada de violencia y de contenidos perniciosos para su desarrollo. Se acusa a la televisión de ser la causante de la relajación de costumbres y valores morales, de provocar violencia y apatía entre los ciudadanos y se repite la regla de Bandura: un niño imita lo que ve, se identifica con lo que representa e interioriza posteriormente este comportamiento. Si fuera así, deberíamos entonar un canto de despedida para la sociedad pacífica que deseamos, pues, según un estudio del Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, los espacios infantiles emiten cada cuatro minutos una escena violenta. No digamos nada de los espacios para adultos.

En España existen numerosas leyes que

regulan los contenidos audiovisuales. El problema es que no se exige el cumplimiento de muchas, se ponen trabas para el ejercicio de otras y se tiene en muchos casos miedo a enfrentarse con los poderosos medios de comunicación para exigir un derecho porque se considera, con razón, que a partir de ahí es cuando ese medio va a dedicarse con fruición a destrozarnos.

### 1. El actual sistema normativo

¿Qué leyes, pues, regulan aspectos relacionados con los contenidos que se emiten en los medios audiovisuales? Citar sólo algunas para no ser exhaustiva: El Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980, La Ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, de 1978, la Ley General de Publicidad, de 1978, la Ley General de Consumidores, de 1984, la Ley de Televisión Privada, de 1988, la de Terceros Canales, la ley de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen, de 1982, la de protección de los menores, el Código Penal y, desde luego, la propia Constitución que establece, al mismo tiempo que el derecho a la libertad de expresión, los límites que tiene.

Además, nuestra pertenencia a la Unión Europea nos hace sujetarnos a varias normativas comunes para todos los países europeos, entre otras, la Directiva sobre Televisión sin Fronteras, cuya nueva transposición a nuestro ordenamiento jurídico se ha debatido en el Congreso, imponiendo acatar la jurisprudencia europea al respecto.

Las televisiones españolas, a mayor abundamiento, firmaron con el Ministerio de Educación y con las Consejerías respectivas de las

Comunidades Autónomas un Convenio sobre Autorregulación el 26 de marzo de 1993, que lamentablemente no se ha cumplido en su mayor parte. ¿Para qué más leyes?, es la primera pregunta que podremos hacernos si éstas no se han cumplido. ¿Quién tiene la obligación de hacerlas cumplir, en vista de que los contenidos que se nos presentan por televisión son cada día más preocupantes?

La Comisión Especial del Senado sobre Contenidos Televisivos, presidida por la senadora Victoria Camps que congregó a lo largo de 1995 a todos los actores del complicado mundo audiovisual, llegó a varias conclusiones, demasiado amplias para ser resumidas aquí, pero que se concretan en el papel determinante asignado a la autorregulación de los medios para la defensa de los derechos fundamentales, la necesidad de estructurar asociaciones de usuarios que velen por el cumplimiento de estas normas y contrarresten los grupos de presión, contribuyendo a la educación cívica y la creación

de una autoridad independiente que sirva de caja de resonancia y cauce de las propuestas de la sociedad y unifique los criterios de calificación que las cadenas pueden aportar a su programación y la definición de los programas susceptibles de ser calificados. Éstas, entre otras recomendaciones, como reordenar jurídicamente el sector audiovisual y aprobar un nuevo estatuto para RTVE son los retos que debe asumir la sociedad española en cuanto al «control de los contenidos audiovisuales».

### 2. Las experiencias europeas

De hecho, España es uno de los pocos países europeos que no cuenta con un organismo superior de control de los audiovisuales.

En España existen numerosas leyes que regulan los contenidos audiovisuales. El problema es que no se exige el cumplimiento de muchas, se ponen trabas para el ejercicio de otras y se tiene en muchos casos miedo a enfrentarse con los poderosos medios de comunicación para exigir un derecho.

Veamos algunos de los países de nuestro entorno:

En Portugal, la Alta Autoridad para la Comunicación Social de la República Portuguesa, creada en 1989 tras la fisión de otros organismos que se encargaban de proteger los derechos fundamentales y de preservar el pluralismo en los medios y la independencia de los medios públicos con respecto a los Gobiernos. Esta autoridad tiene competencias en cuanto a preservar el derecho a la información y la libertad de prensa, salvaguardar el rigor de la información, garantizar el respeto a las obligaciones deontológicas del periodismo... y además tiene facultad para emitir dictámenes sobre el nombramiento de los directores de los medios de comunicación del Estado, la asignación de licencias de radio y televisión, puede fiscalizar el capital de los medios de comunicación y en particular la concentración de empresas y además controla los sondeos y las encuestas de opinión que tienen como objeto actos electorales.

En Francia, el Consejo Superior del Audiovisual tiene competencias similares y las ejerce, como vio en octubre de 1997, cuando se recriminó a Canal Plus la emisión de un programa en que se simulaba el asesinato del Presidente de la República.

En Gran Bretaña hay dos organismos, el Broadcastings Complaints Commission, uno de los cuales se ocupa de tramitar las quejas de los espectadores y el otro de asegurar el cumplimiento de las leyes que defienden los intereses de los consumidores, entre los cuales está evidentemente, el nivel de calidad de la programación. La concienciación pública además

es tan grande, tras la polémica surgida sobre el papel de los *paparazzi* en la muerte de la Princesa Diana, que los editores ingleses han aprobado un código de regulación interna, el

más severo de cuantos se conoce en Europa, que castiga incluso el acoso de los periodistas sobre personajes públicos.

En Italia existe la oficina del Garante, que controla la calidad de las emisiones en determinados ámbitos, como los que puedan afectar al desarrollo de los menores, que contengan escenas de violencia o pornográficas, lo que tenga que ver con la discriminación de cualquier tipo de raza, sexo, nacionalidad. Este control se extiende a la clasificación de las obras cinematográficas en cuanto a la edad recomendada para el público. Tiene además una importante competencia, por la que tanto luchó Federico Fellini: determinar cuáles obras son de alto valor artístico para que no se pueda interrumpir su emisión con publicidad. También es-

tán amparadas por estas medidas las emisiones de carácter religioso y educativo. Además de la Oficina del Garante existen en Italia un Consejo Consultivo de los Usuarios, en el que están representadas las colectividades sociales, tienen un poder general de control calidad y cumplen un papel de estímulo cultural.

En Alemania, además de la legislación de los respectivos *Länder*, existe un Consejo de Radiodifusión, el Rundfunkert en cada *Land* que promociona los programas con valor cultural y educativo y en el que están representadas las diferentes fuerzas políticas, religiosas, culturales y sociales.

En Irlanda existe la Comisión Independiente de Radio y Televisión, en Turquía el

**Las televisiones españolas firmaron con el Ministerio de Educación y Consejerías de las Comunidades Autónomas un Convenio sobre Autorregulación en 1993, que lamentablemente no se ha cumplido en su mayor parte. ¿Para qué más leyes?, es la primera pregunta que podremos hacernos si ésta no se ha cumplido. ¿Quién tiene la obligación de hacerlas cumplir?**

Consejo supremo de la radio y la televisión, en los Países Bajos el Commissariaat Voor de Media, en Grecia el Consejo Nacional de la Radiotelevisión, en Canadá el Consejo de la Radiotelevisión, en Estados Unidos la Federal Communication Commission y en Australia el Australian Broadcasting Tribune. Como ven, la experiencia de una autoridad independiente que supervise los contenidos audiovisuales es más una regla que una excepción, de la que en todo caso será España el ejemplo.

En Cataluña, sin embargo, se ha creado un Consejo de Autorregulación, al que se han adherido 43 instituciones y empresas de medios catalanes de comunicación. Entre ellas, por cierto RTVE. Todos apoyaron el Código deontológico y aceptaron de este modo la autoridad moral que tendrá el Consejo para juzgar los desvíos de la deontología periodística. Cataluña fue también, en 1994, la única Comunidad Autónoma que previó un Consejo Asesor de la Información, aunque la Ley del Cable derogó el Decreto de la Presidencia que lo establecía. También la Ley del Cable andaluza prevee un organismo regulador del audiovisual. El propio Presidente del Consejo Asesor de la RTVE en Andalucía, Joaquín Galán, pedía en la reciente entrega de los Premios Andalucía de la Comunicación que otorga dicho Consejo la creación de este Consejo Asesor del Audiovisual.

En el resto de España sólo la Asamblea de Madrid se ha pronunciado por la instauración de un defensor de los espectadores, pero este proyecto, aprobado el 18 de abril de 1995 duerme el sueño de los justos desde entonces. La radio televisión andaluza creó formalmente esta figura, cuyas funciones desempeñó desde septiembre de 1995 hasta mar-

zo de 1997, y que no ha encontrado parangón, según mis datos, más que en la figura del «Ombudsman» que mantiene la televisión pública canadiense, hasta la reciente creación de la misma figura en una cadena privada española, Antena 3. No es de extrañar tampoco, pues como reconocía Francisco Gor, defensor de *El País*, sólo dos periódicos españoles cuentan con una figura similar.

El problema no es sólo la violencia en las programaciones televisivas. La escasa línea que separa hoy en días espectáculo y realidad en los medios de comunicación ha hecho que se diluyan las fronteras de la información, de la expresión de sentimientos o del análisis de la realidad. A este respecto, filósofos como José Antonio Marina, psicólogos y educadores han dado el grito de alarma. Si no se da una vuelta de tuerca al reflejo del mundo que

suponen los medios de comunicación, la socialización, la formación de valores y en definitiva el mundo en el que viviremos reflejarán cada día más la superficialidad y la insolidaridad de los mensajes que cada día recibimos a través de la televisión.

Sin embargo, lo que parece ser un acuerdo unánime es que no hay posibilidad de control de contenidos sin autorregulación profesional. En este sentido, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó el Código Europeo de Deontología del Periodismo en el que se incluyen precisiones sobre el derecho de la información como un derecho que no sólo ampara a los informadores, sino a todos los ciudadanos, que tiene de-

recho, valga la redundancia de recibir noticias veraces y contrastadas y opiniones diferenciadas de las informaciones. La función del periodismo y su actividad ética, y la postura que

**Psicólogos y educadores han dado el grito de alarma. Si no se da una vuelta de tuerca al reflejo del mundo que suponen los medios de comunicación, la socialización, la formación de valores y en definitiva el mundo en el que viviremos reflejarán cada día más la superficialidad y la insolidaridad.**

deben tomar los profesionales en situaciones de conflicto son abordadas también en este texto, que finaliza con una serie de recomendaciones al Comité de Ministros, entre las cuales se incluye la creación de un mecanismo de autocontrol concebido como un «Ombudsman». Nótese que la Asamblea habla de autocontrol, y no de «control» externo. También en el ámbito publicitario existe una Asociación de Autocontrol de la publicidad, presidido por Eduardo García de Enterría, y en el que se incluyen las principales agencias de España, anunciantes y medios de comunicación.

Un segundo aspecto imprescindible para superar estos problemas es la educación en el consumo de audiovisuales. Hay que fomentar lo que califica el profesor Francisco Iglesias como «audiencias inteligentes», es decir, aqueéllas que han tomado conciencia de que el «telespectador, que parece el elemento más débil del proceso, podría convertirse en el elemento más débil de proceso, podría convertirse en el más fuerte» y ello porque las cadenas han entrado en un proceso de multiplicación que hará depender sus resultados cada vez más de la fidelidad de sus respectivas y minoritarias audiencias. La actitud «inteligente» de esta audiencia formada es la que les lleva a entender su papel indispensable en el proceso de la comunicación y les lleva a seleccionar productos informativos que ofrezcan calidad, comparan contenidos difundidos por varios medios y saben que con su participación en este proceso contribuyen a generar valor económico o con su rechazo, a disminuirlo. Es decir, son consumidores conscientes.

La educación en medios de comunicación

---

**La educación en medios de comunicación es cada vez más importante por cuanto las nuevas tecnologías han superado ya la distancia entre verdad y creación, y la creación de un mundo comunicativo virtual amenaza cada vez más el único elemento que mantenía firme los lazos entre medios y ciudadanos: el pacto de veracidad.**

---

es cada vez más importante por cuanto las nuevas tecnologías han superado ya la distancia entre verdad y creación –y la creación de un mundo comunicativo virtual amenaza cada vez más el único elemento que mantenía firme los lazos entre medios y ciudadanos: el pacto de veracidad– y por la creciente concentración de empresas que restringe las fuentes informativas en muy pocas manos, con lo que, además de recibir sólo un aspecto de la realidad, el ciudadano no tiene posibilidad de contrastar esa visión con otras independientes.

La necesidad de promover la educación en los medios audiovisuales entre los niños y jóvenes es comúnmente aceptada, y ya la prevé la LOGSE cuando la establece como contenido transversal de la educación obligatoria. Pero es cada vez más urgente extender esta educación entre los adultos, ya no sujetos a enseñanza reglada y obligatoria y excesivamente expuestos a contenidos audiovisuales y no sólo a través de la televisión. Son los adultos quienes toman las decisiones en sus respecti-

vos hogares sobre qué se puede ver y qué no en la televisión, los que transmiten reglas morales sociales a sus hijos, quienes tienen la responsabilidad de su educación para la sociedad. Y nadie piensa en ellos a la hora de plantearse una educación para el consumo de audiovisuales. Sin embargo están tanto o más expuestos a su seducción. A ello se une que casi todos los adultos españoles reciben información sobre su mundo a través de los audiovisuales, particularmente la televisión –según la encuestas de audiencia, más del 90 por ciento de los ciudadanos– y toman decisiones consistentes con esta información: votan, com-

pran, actúan o se inhiben con respecto a los problemas sociales. La Educación en los Medios no debería terminar en la enseñanza obligatoria y una manera de ponerla de manifiesto es que se perciba que existe un efectivo control de la calidad de los audiovisuales. Para que así, el ciudadano sepa que puede reclamar, porque será escuchado. Y es así como se hace ciudadanía responsable.

### 3. Un futuro sin fronteras

El panorama audiovisual vuelve a complicarse en los últimos meses. La llegada inminente de nuevos operadores, el avance vertiginoso de la tecnología vaticina un mundo muy cercano en el que cada ciudadano tendrá acceso a múltiples canales audiovisuales, por cable, por satélite o por ondas terrestres. A ello, se une la cada vez mayor convergencia entre tecnologías de la comunicación, la informática y los audiovisuales que permitirán dentro de nada la transmisión punto a punto de imágenes, datos y sonido, es decir, de contenidos audiovisuales, de forma que cada ciudadano poseedor de la tecnología básica para ello –cada vez más barata además– pueda crear y recibir sus propios contenidos. Un avance de esta revolución y de los problemas que conlleva se ha visto recientemente con la difusión vía Internet de imágenes pornográficas de menores. Internet es uno de los ejemplos de esta transmisión punto a punto cuyo mérito y peligro está precisamente en ser incontrolable. ¿Cómo afrontar este problema ahora que cada vez es más clara la imposibilidad de crear o mantener una «policía» de las ondas?

A ello se une la internacionalización del audiovisual. No sólo en lo que se refiere a la transmisión de programas de uno a otro país, sino en cuanto a dos problemas aún no resuel-

tos y que pueden plantear graves conflictos en el futuro.

El primero es la creciente concentración de empresas en el sector audiovisual que deja en manos de unas pocas multinacionales las emisiones que verán millones de ciudadanos en toda Europa y América. De hecho, el poder de las concentraciones de las empresas multimedia, que abarca ámbitos de audiodifusión, prensa, informática, tecnología de comunicaciones, cine y entretenimiento y agencias de fuentes de noticias es una amenaza grave para el pluralismo informativo y la defensa de la identidad cultural de las naciones.

El segundo es la deslocalización de emisiones, de manera que una emisión realizada desde un país, con unas leyes en cuanto a protección de derechos fundamentales, puede y de hecho llega a otros países en los que esa legislación es más estricta, con lo que se produce un incumplimiento legal de los derechos de los consumidores del país receptor. A

estos problemas de carácter transnacional hay que hacer frente con una legislación transnacional que sea aceptada por todos los países y cuya regulación permita que se cumpla efectivamente. Existe, como se ha comentado una Directiva sobre Televisión sin Fronteras, que ha ratificado España como miembro de la Unión Europea y un Convenio Transfronterizo sobre televisión, que obliga a muchos más países, entre ellos Rusia y los países del antiguo bloque del Este, pero que no ha sido ratificado por España.

La Comisión Europea aprobó en octubre de 1996 un Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana, que intenta hacer frente a los problemas de una sociedad de la información cada vez más complicada en un ámbito universal cuyos límites se desdibujan. Y ante la inter-

**El panorama audiovisual vuelve a complicarse. La llegada inminente de nuevos operadores, el avance vertiginoso de la tecnología vaticina un mundo muy cercano en el que cada ciudadano tendrá acceso a múltiples canales audiovisuales.**

nacionalización del conflicto no podemos más que volver a la internalización del mismo, permítaseme el juego de palabras: la autorregulación necesaria. Como señala la Comisión Especial del Senado para los contenidos televisivos...». Todos los códigos parten de la convicción de que los medios de comunicación son fundamentales para el desarrollo de la democracia y la formación y cultura de los ciudadanos. Pero, para que tal fin se cumpla, es preciso empezar por tener claros los deberes básicos de la actividad profesional. Deberes autoimpuestos que ayuden a recobrar la confianza en la profesión periodística y que controlen desde dentro los posibles y fáciles desmanes de la comunicación.

La propuesta del Senado en cuanto a los contenidos audiovisuales establece algunas pautas básicas para establecer además un control externo que apoye los derechos de los espectadores cuando no sea efectiva la autorregulación de las empresas. Esta propuesta, aprobada por 235 votos a favor y 3 en contra el 15 de noviembre de 1995, establece la creación del Consejo Superior de los Medios Audiovisuales, entre cuyas funciones estaría:

1. La vigilancia y control de los medios audiovisuales para el cumplimiento de la legislación, reglamentaciones y códigos deontológicos. Proteger los derechos básicos de las minorías, infancia y juventud y la dignidad de las personas. Ejercer funciones de mediación y arbitrales para hacer efectivos los derechos de autor, el de rectificación y evitar la contra-programación. Solicitar de los anunciantes y empresas audiovisuales el cese o rectificación de la publicidad ilícita. Velar por la promoción de los programas de producción propia y cuidar de que la publicidad se ajuste a las normas desarrolladas por la Unión Europea.

2. Asesoramiento e informes preceptivos en los procedimientos de renovación o revocación de licencias o concesiones de la Administración General del Estado y asesorar a las Cortes Generales y al Gobierno en materias

relacionadas con la legislación y regulación del sistema audiovisual.

3. Estudio e información: mediante un informe anual al Congreso donde se evalúe el desarrollo, problemas y dificultades del sistema audiovisual. También elaborar informes sobre aquellos aspectos audiovisuales que produzcan desconcierto y/o alarma e instar al Tribunal de Defensa de la Competencia en el caso de detectarse concentración de capitales de empresas audiovisuales y situaciones abusivas de monopolio.

4. Atender a la pluralidad y objetividad informativa y al cumplimiento de las funciones sociales y culturales que debe realizar la televisión pública.

5. Recoger las demandas y quejas de los telespectadores y mantener una relación constante y fluida con distintos sectores de la sociedad civil. Aquí recoge también la Comisión la sugerencia de crear una Junta de Asociados o Servicio al Telespectador.

En este último punto es en donde los ciudadanos pueden y deben tomar una carta decisiva en este conflictivo asunto. Si los ciudadanos a través de las asociaciones de consumidores, de padres o profesores reclaman sus derechos que les garantiza la Ley, las cadenas se verán obligadas a cumplir realmente aquello que muchas de ellas aprobaron sólo por trámite y de cara a la galería. La fuerte sanción social que supondrá para los medios –cualquier medio y por cualquier vía– el hecho de que los ciudadanos les recuerden que están incumpliendo la ley y ofreciéndoles contenidos que no les satisfacen obligar a aquellos a modificar su programación, pues de los espectadores viven, y a atenerse a los códigos éticos firmados. Ello y la valentía y responsabilidad que muestren los profesionales negándose individual y colectivamente a ejercer como portavoces de intereses poco claros serán más efectivos para controlar los contenidos audiovisuales que cualquier nueva ley que engrose los compendios legales para iniciados.

• *María José Sánchez-Apellániz es periodista de Canal Sur en Sevilla.*