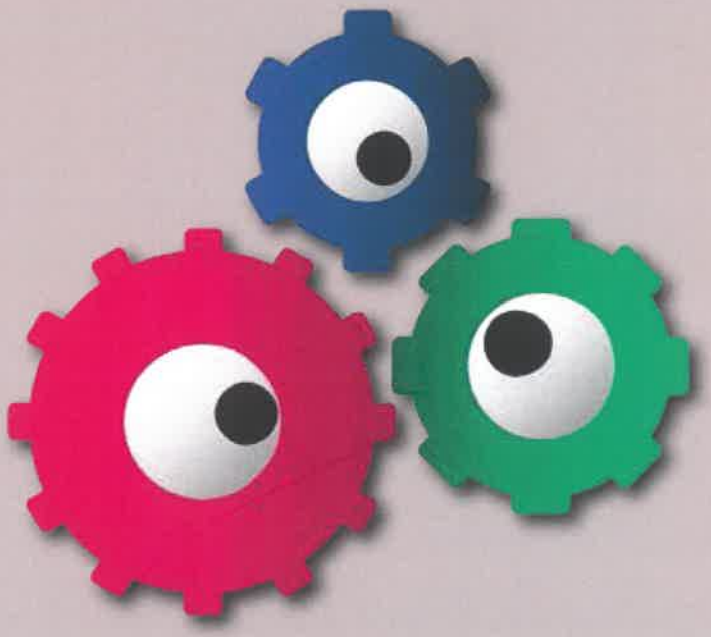
CUADERNOS DEL AUDIOVISUAL

N.º 8

Regulación Audiovisual en una Sociedad Democrática



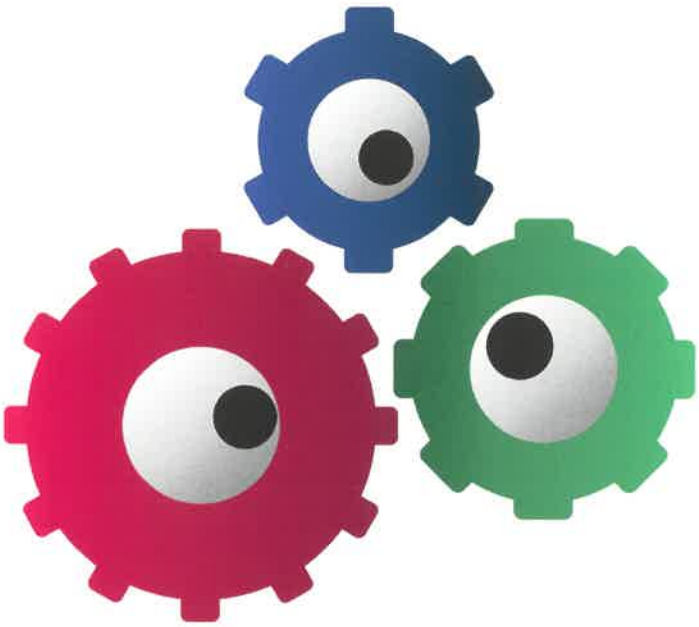
JUNTA DE ANDALUCIA

ca:A
Consejo Audiovisual de Andalucía

CUADERNOS DEL AUDIOVISUAL

Nº 8

Regulación Audiovisual en una Sociedad Democrática

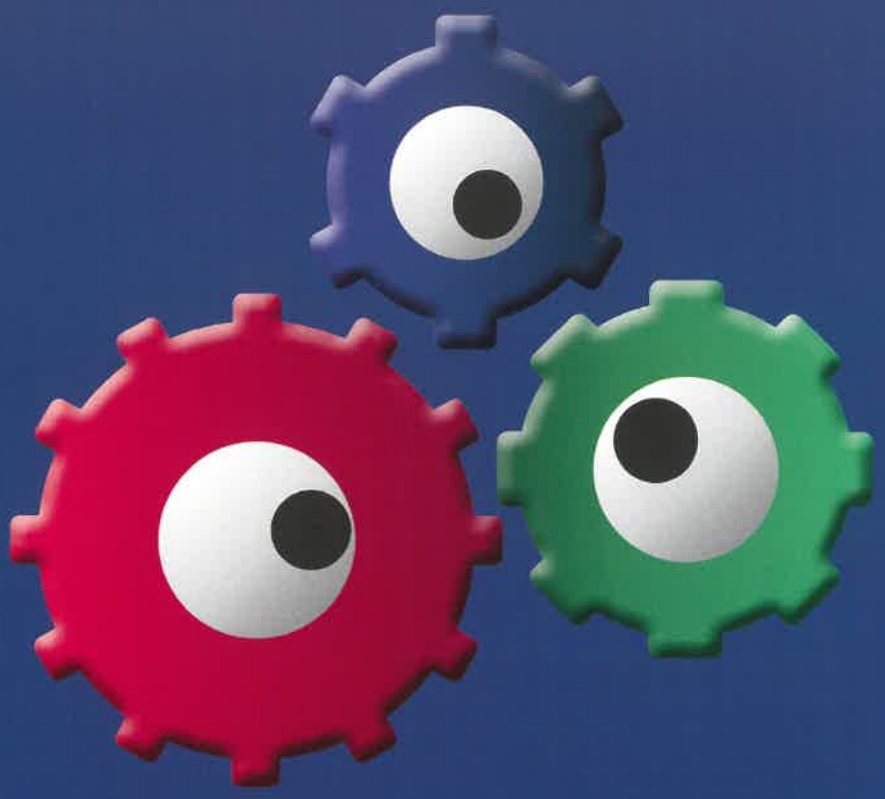


JUNTA DE ANDALUCIA

ca:A Consejo Audiovisual de Andalucía

Índice

En esta publicación se recogen
los contenidos vertidos en la
jornadas celebradas en el
Parlamento de Andalucía,
los días 22 y 23 de octubre de 2018



01

Inauguración

Juan Pablo Durán Sánchez
Presidente del Parlamento de Andalucía

Emelina Fernández Soriano
Presidenta del Consejo Audiovisual de Andalucía

Manuel Jiménez Barrios
Vicepresidente del Gobierno de la Junta de Andalucía

Inauguración

Juan Pablo Durán Sánchez

Buenas tardes, bienvenidos y bienvenidas al Parlamento de Andalucía, es un honor poder recibirles en esta casa, permítanme que también salude a nuestro vicepresidente del Gobierno andaluz, señor Jiménez Barrios que hoy nos acompaña en estas jornadas que espero que sean realmente interesantes y fructíferas para todos aquellos que han decidido pasar la tarde de hoy lunes con nosotros y agradecer, especialmente y con muchísimo cariño, a la presidenta del Consejo Audiovisual de Andalucía, Emelina Fernández, que haya tenido también la feliz idea de celebrarlas precisamente en el Parlamento, no en vano, es el Consejo Audiovisual de Andalucía un órgano de extracción también parlamentaria y, lógicamente, para nosotros siempre es un placer tenerles aquí.

Vamos a iniciar ya esta inauguración de las jornadas y en primer lugar le doy la palabra a Dña. Emelina Fernández Soriano para que nos dirija unas palabras de inicio y después a nuestro vicepresidente señor Jiménez Barrios.

Emelina Fernández Soriano

Muchas gracias Sr. Presidente, Sr. Vicepresidente del Gobierno. Mis primeras palabras de agradecimiento van dirigidas al Presidente del Parlamento por acogernos en esta magnífica sede, porque las cuestiones que vamos a tratar que mejor que abordarlas en la sede de la soberanía popular, puesto que afectan directamente a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Mi agradecimiento también al Vicepresidente del Gobierno que ha hecho un pequeño hueco para estar con nosotros.

Saben ustedes que el audiovisual es un sector estratégico por varias razones, no sólo por la económica, que los es, sino también por su vertiente cultural. La importancia y la trascendencia que tiene la comunicación en nuestra sociedad es innegable, así como la necesidad que tenia Andalucía de disponer de un marco normativo adecuado. Estamos ante una nueva ley autonómica que da un paso al frente respecto a la normativa audiovisual aplicable hasta el momento, es decir la Ley General de Comunicación Audiovisual, una ley básica que se ve adelantada por esta nueva norma andaluza que desarrolla importantes y muy necesarias materias.

Y si decía que eran unas breves palabras de agradecimiento y bienvenida, mi agradecimiento a todos y todas, pero muy especialmente a cada uno de los ponentes de estas jornadas, a todos mi gratitud en nombre del Consejo Audiovisual de Andalucía. Mi gratitud personal porque hayan aceptado nuestra invitación, a la inmensa mayoría me unen viejos vínculos académicos y desde luego a todos sin excepción me une un gran respeto por su trayectoria profesional, por el rigor de sus investigaciones y por todo lo que han ido aportando a la comunicación a lo largo de estos años.

La pregunta es por qué celebramos esta jornadas sobre la regulación. Vivimos en una sociedad hiperconectada, afrontamos un verdadero reto para nuestros derechos fundamentales en el plano de la comunicación, en un escenario caracterizado por una constante y rápida evolución tecnológica que por supuesto afecta a los derechos de la ciudadanía, cuya defensa y protección no discurren a la misma velocidad. Derechos

Un grupo de ponentes que intervinieron en las jornadas junto al presidente del Parlamento, Juan Pablo Durán, en el centro. A su derecha, el consejero de Presidencia, Manuel Jiménez Barrios, y a su izquierda la presidenta del CAA, Emelina Fernández.

fundamentales como el derecho a la igualdad, el derecho a recibir información veraz, el pluralismo, el fomento de la cultura, la función de servicio público o la necesidad de la alfabetización mediática, nos obligan a responder a los desafíos que las nuevas tecnologías plantean a esta sociedad, muy especialmente a los menores. Éstos se han convertido en actores principales en esta irrupción de las tecnologías y de los nuevos medios de comunicación, la efervescente difusión de información deriva en unos nuevos hábitos de consumo que empuja a las instituciones públicas a revisar toda la arquitectura normativa con la que veníamos trabajando hasta ahora.

También se ha aprobado recientemente en el Parlamento Europeo la nueva directiva de servicios de comunicación audiovisual, de la que nos hablará Lubos Kuklis, presidente de ERGA, organismo que reúne a todos los reguladores europeos. En este contexto hemos considerado necesario analizar y compartir con vosotros todo lo que este nuevo marco normativo afecta, no solo a los reguladores como el Consejo Audiovisual de Andalucía, sino también al conjunto d ela sociedad.

En definitiva, regular para proteger a la ciudadanía de poderes con capacidad de influir en la calidad de la democracia en los estados de derecho, regular para garantizar el acceso a la cultura de la ciudadanía, independientemente de sus circunstancias sociales y para proteger a la infancia y su derecho inviolable a crecer y madurar de forma saludable. Regular en definitiva para garantizar los derechos democráticos de todos y cada uno de los ciudadanos.

Confío en que las ponencias que le proponemos estos días sean de su interés y respondan a sus interrogantes o al menos arrojen luz sobre los mismos. Y por supuesto, les invito a participar y a aprovechar la presencia en este foro de personalidades muy relevantes del mundo de la comunicación.

Muchísimas gracias a todos, muchísimas gracias Presidente, muchísimas gracias Vicepresidente.

Manuel Jiménez Barrios

Buenas tardes querido presidente, presidenta, yo también me sumo a la bienvenida que se ha expresado en esta mesa a estas Jornadas y quiero agradecer especialmente al Parlamento y a la presidenta del Consejo Audiovisual que me hayan permitido estar aquí hoy junto con todos ustedes. A los que sois de fuera, bienvenidos a esta tierra que habrán comprobado que en este mes en el que nos encontramos el clima sigue siendo extraordinario a pesar del contraste con el día de ayer, que fue tremendo por las inundaciones acaecidas en gran parte del territorio andaluz con una fuerza tremenda que ha provocado un gran ejercicio de solidaridad tras el fallecimiento de uno de los servidores públicos que en el día de ayer perdió la vida en el ejercicio de su trabajo. Por tanto lamentarlo como no puede ser de otra manera.

Bienvenidos todos a Andalucía para hablar de una cuestión que yo creo que está de rabiosa actualidad. He visto el panel de expertos que van a participar en estas jornadas y eso augura que va a haber un éxito absoluto de reflexión conjunta. Agradecerle como siempre al Consejo el trabajo que viene realizando, el Consejo es una institución, como bien decía el presidente, de extracción parlamentaria y por tanto tiene una implicación en la cultura democrática, en la profundización y modernización de nuestras instituciones permanentes, y quiero agradecerlo expresamente.

El Consejo ha tenido además una participación muy importante en debates de gran calado en la sociedad, en el debate de la igualdad, de la violencia de género, de la comunicación en general y por tanto agradecerle que ese esfuerzo lo hagan de forma permanente, tratando de construir entre todos un mejor servicio público y también una mejor industria audiovisual. En ese sentido yo creo que se han dado pasos importantes, pero hay que seguir profundizando.

El Consejo permite también esa discusión plural, democrática, además con la participación de grandes profesionales de la comunicación en Andalucía y ahora en estas jornadas también del conjunto del país.

Como es verdad que estamos en una situación muy compleja, con una actividad muy compleja, con una profesión con muchas dificultades de sus propios profesionales, creo que profundizar viene en beneficio de una sociedad más democrática, y por tanto creo que la regulación es siempre la garantía y el respeto a los derechos y a las libertades lo que nos debe guiar.

Como exigía un marco regulatorio esta importante actividad, aquí tenemos la Ley Audiovisual, ley en la que han participado muchas personas y aquí he visto algunas caras conocidas que lo han hecho de manera estrecha en la confección de esta ley, que ha tardado mucho tiempo en llegar al Parlamento, fruto de un intenso debate social donde han participado muchas entidades, muchos colectivos, muchas personas individuales y también una importante parte de la Administración Pública de Andalucía.

Siendo consciente de que esta es una actividad que tiene una importancia social y democrática vital, pero también una importante actividad económica detrás que necesitaba de una regulación desde el máximo consenso. Hablar de consenso en estos tiempos que corren es algo complejo y difícil, y la ley obtuvo un amplísimo respaldo parlamentario del que yo me siento especialmente orgulloso porque la gente que había trabajado alrededor de la redacción del texto ha sido una gente muy implicada socialmente y por tanto creo que hemos obtenido un resultado extraordinario.

El trabajo se articuló mediante una Mesa de Ordenación e Impulso del Sector Audiovisual, que fue conocida como la MOISA y en la que participaron 43 entidades, asociaciones y empresas del sector, 9 organismos de la propia Junta de Andalucía además de la Federación Andaluza de municipios y provincias. Consiguieron consensuar las bases para la elaboración de la norma y recogió también las importantes aportaciones de los grupos políticos en el Parlamento que dio como fruto el que pudiera ser aprobada ampliament.

El resultado es una ley que refuerza y avanza en el desarrollo de los derechos fundamentales de información y comunicación de la ciudadanía, atiende con especial atención los derechos de las personas con discapacidad y la protección de las personas menores y mayores, además hace una importante apuesta por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y contiene una novedosa

batería de medidas para mejorar la eficacia de la lucha contra las emisoras piratas e ilegales y aquí, como comprenderán, ha habido un gran debate, una gran aportación y un gran compromiso también para que efectivamente podamos acabar ya con esa situación que algunos llamaban de "alegalidad", un término sin duda para esconder la dura realidad.

La regulación tenía también que poner énfasis muy especial en algo muy importante, que era la defensa del servicio público de comunicación audiovisual y ahí sí que nos encontramos con una defensa cerrada y además creo que en ese sentido todos éramos conscientes de que era necesario reforzar lo que significa el servicio público de comunicación audiovisual, en la defensa del respeto a los derechos y a las libertades, a la pluralidad, a la veracidad informativa, a la promoción de la cultura, a la igualdad y la accesibilidad. Y eso también es para sentirse orgullosos en los tiempos que corren de que ese amplísimo consenso fuese además refrendado por la sociedad civil, por llamarle de alguna manera.

Por eso nuestra ley es una ley que potencia los medios de comunicación social de titularidad pública, los autonómicos y los locales, reconoce los medios de proximidad y también el servicio público audiovisual que puede ser prestado por las universidades públicas andaluzas y los centros docentes públicos no universitarios.

Es verdad que hemos llegado hasta aquí y que esta ley es muy importante, pero no deja de ser menos importante el desarrollo posterior que tiene que tener, y ahí teníamos claro que ahora hay que seguir en ese mismo nivel de acuerdo, de consenso, de complicidad sobre todo para encontrar ese Plan Estratégico del sector audiovisual andaluz que contempla la propia ley o el Plan de ordenación e impulso del sector audiovisual, además de la creación del Consejo de Participación Audiovisual de Andalucía, elementos que tienen que conformar el desarrollo de la ley. El proceso electoral convocado en estos momentos paraliza eventualmente este desarrollo, pero a partir de ahí quienes tengan la oportunidad de dirigir de nuevo los destinos de Andalucía, podrán contar con un instrumento que es la Ley Audiovisual y con unos objetivos a desarrollar que son los que les estoy contando, con toda seguridad, comenzarán pronto los trabajos para la elaboración de esta parte importante en el desarrollo reglamentario de una ley tan importante.

Además de ello yo creo que hay que destacar también que la ley contempla la creación del Estatuto de la Información, que contendrá medidas para la protección de la independencia del informador e informadora. Como ven, seguramente la mayor parte de las cuestiones que ustedes van a tratar a lo largo de estas jornadas y que también debe desarrollarse con un intenso debate y con el consenso de los colegios profesionales, organizaciones sindicales y las entidades del sector, por tanto son trabajos arduos, complejos, difíciles y creo que habrá que seguir trabajando.

La base de la que partimos, una base de acuerdo y de consenso, nos da fuerza para seguir trabajando en esta línea y en un momento como decía tan complejo por lo que diariamente se puede observar y que necesita de la reflexión sesuda más allá de los debates que a unos y otros les interesa poner en el escaparate público. Pero creo que es muy importante desde el rigor académico, desde el rigor científico, poder analizar estas cuestiones, tomar las decisiones adecuadas en beneficio de una sociedad más libre, más plural y más democrática, y avanzando y modernizando nuestro sector público y también en el sector privado, esos son los objetivos que marca Andalucía, que tiene un amplio consenso, y lo repito porque creo que es algo en estos momentos muy importante. Y hablar de las cuestiones que nos unen, que nos hacen avanzar como sociedad democrática y en ese sentido tengan ustedes la plena confianza de que el gobierno actual y el que salga, sea el que sea, tendrá que tener la seguridad de que tiene que seguir trabajando por la senda de lo que se ha iniciado con el acuerdo unánime de las fuerzas políticas del Parlamento de Andalucía.

Por eso era la oportunidad extraordinaria que me ha brindado el Consejo de hacerme participar en estas jornadas, de verles las caras a todos ustedes y garantizarles que en lo que a mí respecta, como miembro actual del gobierno y en la decisión que se tome en el futuro, seguiremos empujando para que esta ley tenga el desarrollo que todos deseamos y con la complicidad también del amplísimo número de participantes del sector. Por tanto estaremos atentos al desarrollo de estas jornadas, a sus conclusiones, las leeremos atentamente y aquellas que como comprenderán sean posibles ejercerlas desde la tutela pública, para eso estaremos a su disposición.

Juan Pablo Durán Sánchez

Como habrán podido comprobar por las palabras primero de la presidenta del CAA y del vicepresidente del Gobierno de Andalucía, lo que hoy les trae aquí son unas jornadas que tienen como referencia tan cercana y tan próxima, lo que hace muy poquitas semanas aprobó este Parlamento que es una Ley Audiovisual que va justamente en esa vanguardia y en esos deseos que todos tenemos de ir mejorando día a día las relaciones entre la sociedad y sus medios de comunicación, que son los grandes notarios de la actualidad y de la realidad y de la sociedad a la que pertenecen.

Si me preguntasen ustedes qué destacaría de esta X Legislatura probablemente no coincidiría lógicamente con la respuesta que le daría cualquier otro diputado o diputada de esta casa, pero yo les diría que lo que yo destacaría durante esta X Legislatura es el amplio desarrollo que ha tenido nuestro Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado en el año 2007. Como prueba evidente, ese proyecto de ley que el Gobierno impulsa de lo que es la Ley Audiovisual de Andalucía, que viene a recoger, a profundizar, a mejorar algo que recoge nuestro propio Estatuto de Autonomía en su artículo 208 y esa ha sido una tónica generalizada a lo largo de esta X Legislatura, el Gobierno ha seguido desarrollando los aspectos que recogía el Estatuto de Autonomía reformado de 2007. También tengo que decirles que los Grupos Parlamentarios han hecho propuestas, proposiciones de ley que van justamente en esa línea y creo que esa es precisamente una de las labores más encomiables y que más satisfacción han podido darnos a todos los que pertenecemos a este Parlamento en esta X Legislatura y si además ocurre, como ha pasado con esta ley, que sale sin ningún voto en contra (nos hubiese gustado que fuese totalmente unánime, pero bueno, al menos conseguimos que saliese sin ningún voto en contra) pues significa que desarrollamos acertada y adecuadamente nuestro Estatuto de Autonomía en la misma senda que conseguimos de consenso con nuestro marco y nuestra ley fundamental.

Yo quería destacarles un aspecto de la ley que me parece muy importante: recoge el espíritu del artículo 208 de nuestro Estatuto de Autonomía, creo que fue el germen de inicio precisamente del contenido de la misma, pero hay un aspecto que, como digo, yo quería destacarles y es que se ha puesto mucho énfasis en todo aquello que está relacionado con los derechos de la ciudadanía y en especial de la protección de los menores, en la protección de nuestros niños y de nuestras niñas y la apuesta que se hace de forma también decidida por la lucha efectiva por la igualdad entre hombres y mujeres que también queda patente en esta ley.

La ley incluye una ampliación de la franja horaria de protección para los menores y reduce además contenidos que pueden resultar perjudiciales para ellos en esa franja va incluso más allá, cuando en su artículo 24 hace una declaración de motivos que creo que es fundamental y que además es la filosofía que encarna también esta ley audiovisual, que es la garantía de un uso inclusivo y no sexista del lenguaje y de la imagen en la totalidad de su producción, evitando cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o los estereotipos que desgraciadamente de forma continua y sexista vemos aparecer en los medios de comunicación.

Pero esta es una labor que hay que llevar a cabo entre todos, no basta que lo hagan solo y exclusivamente los responsables de los medios de comunicación, sino que tenemos que entenderlo como una lucha entre todos y por todo, para que realmente la hagamos efectiva, porque la lucha contra la desigualdad va en contra de la modernidad y va en contra de los valores democráticos, y no hay mayor desigualdad que la que se produce como discriminación hacia las mujeres que, desgraciadamente, hemos visto en las imágenes de los medios de comunicación.

Solo decirles que espero que estas jornadas, como bien ha dicho el vicepresidente, me parece muy importante que podamos captar todas sus conclusiones, porque una vez que ya tenemos el marco legislativo, una vez que hemos desarrollado el artículo 208 del Estatuto de Autonomía, ahora hace falta que ustedes también valoren cómo y qué va a significar en el contexto de los medios de comunicación, su aplicación y su puesta en marcha, y también en qué cosas tenemos que seguir profundizando y mejorando para ir cambiando la realidad. Para mí hay una, que lo sabe la presidenta del CAA, que me parece también fundamental y es

que desde Europa se ha venido ya transmitiendo la importancia de proteger fundamentalmente a nuestros niños y a nuestras niñas, a todo lo que significa nuestros menores, pero hay un aspecto que todavía pasa absolutamente desapercibido y es que a lo largo de los horarios en prime time más importantes, que son los eventos deportivos durante los días de fin de semana, aunque ya hay eventos deportivos prácticamente todos los días, pues tenemos que desde las 12 de la mañana hasta las 10 y media de la noche, de forma continuada se incita al juego online, donde además grandes figuras del deporte, sobre todo del fútbol, esos grandes iconos que son los grandes referentes para niños y niñas de todo nuestro espectro pues tienen desgraciadamente que vivir ante la imagen permanente de la publicidad de las apuestas deportivas en televisión. Yo me manifiesto radicalmente contrario a todo ello, repito, radicalmente contrario. Me parece igual de malo que la publicidad del alcohol y del tabaco, exactamente al mismo nivel y yo espero de verdad que como bien me decía la presidenta, todo el esfuerzo que ha hecho el Consejo Audiovisual de Andalucía transmitiendo a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia todas esas recomendaciones que hemos venido haciendo desde Andalucía, en próximas fechas se puedan ver hecha realidad y se pueda poner fin definitivamente a esa publicidad impune de toda esa incitación al juego que significa precisamente la publicidad del juego online. Y lo digo también porque el día 29 de octubre, que está a la vuelta de la esquina, es el día nacional sin juego, y lo digo también porque las cifras de jóvenes, niños y niñas menores de 18 años que están enganchados al juego online de apuestas deportivas, cada día es mayor y es cada día mucho más grave.

Así que yo te agradezco, Emelina, que el CAA haya elevado todos esos informes, el Gobierno andaluz lo tiene claro, creo que lo ha dejado patente en propuesta y en su proposición de ley, yo espero que esto lo podamos regular a nivel nacional porque no basta que lo regulemos a nivel andaluz, porque en definitiva el control que hace el CAA es de las emisiones que se hacen y se realizan desde los medios de comunicación en Andalucía. Y termino, ya ven que estoy muy sensibilizado con este tema y es porque me duele de manera realmente seria, y estoy convencido de que si todos pusiésemos un poquito de nuestra parte y apelando a ese espíritu de consenso del que hablaba el vicepresidente, probablemente conseguiríamos mover muchísimas más cosas que las que se pueden conseguir si ese consenso desgraciadamente no existe.

En esta casa sabemos lo que significa llegar a ese consenso, aunque no lo crean en esta X Legislatura también ha habido una inmensa mayoría de normas y de leyes que han salido con un amplísimo consenso. Y a mí me gustaría y desearía que en la XI, que será la próxima, eso vaya a más y será fruto también de algo que tenemos que cambiar entre todos en nuestra sociedad moderna, y es que pactar no es renunciar a nada sino que es alcanzar unas metas y un espacio mayor que el que uno solo puede tener.

02

Ley Audiovisual de Andalucía, competencias y funciones del CAA

Ponente:

Emelina Fernández Soriano
Presidenta del Consejo Audiovisual de Andalucía

El papel de las autoridades reguladoras ante la nueva Directiva Europea de Servicios de medios Audiovisuales

Ponente:

Lubos Kuklis
Presidente de ERGA, European Regulators Group for Audiovisual

La Salvaguarda del Pluralismo Político

Ponente:

Elda Brogi
Coordinadora científica del Centro de Pluralismo y Libertad en los Medios, Instituto Universitario Europeo

La igualdad como derecho constitucional en los medios

Ponente:

Marisa Soleto Ávila
Jurista feminista especialista en políticas públicas de igualdad de oportunidades

Modera:

Francisco Cervantes Bolaños
Consejero del Consejo Audiovisual de Andalucía

La Ley Audiovisual de Andalucía: competencias y funciones del CAA

Emelina Fernández Soriano

Me corresponde iniciar las sesiones de trabajo de estas jornadas de regulación organizadas por el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) en un momento muy relevante para el sector audiovisual en esta comunidad autónoma. La aprobación el pasado 26 de septiembre por este Parlamento de la Ley Audiovisual de Andalucía, que ya está en vigor tras su publicación en el BOJA el pasado martes, marca sin duda un hito, al aportar un instrumento que de forma integral da respuesta a las necesidades regulatorias del sector. No debemos olvidar también que estamos en espera de que se publique la nueva Directiva Europea de Servicios de Medios Audiovisuales, una vez que el Parlamento Europeo dio su visto bueno al texto definitivo el pasado 3 de octubre.

La ley andaluza viene a completar el régimen jurídico audiovisual ya existente en la comunidad autónoma. Ahora por fin existe un marco normativo para la actividad audiovisual, atendiendo a las especificidades del ámbito autonómico. Hay que tener en cuenta que estamos hablando de un sector con un peso considerable en la economía andaluza y estratégico tanto para la cohesión social como para la proyección cultural de Andalucía.

Como es lógico, la ley tiene una gran incidencia sobre el Consejo Audiovisual, que es el órgano independiente que regula la actividad de los medios audiovisuales en Andalucía. Su cometido es velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios; así como por el cumplimiento de la normativa vigente sobre contenidos y publicidad en los medios de comunicación. En esta intervención me detendré en las novedades y modificaciones de la ley que afectan al Consejo Audiovisual, y que, ya les adelanto, podemos decir que suponen un refuerzo de sus competencias.

Pero antes de entrar a detallar estas novedades, permítanme que dedique unas palabras a expresar la satisfacción por la aprobación de esta primera ley Audiovisual de la comunidad autónoma andaluza, que ha sido durante años una demanda del sector, y que da significativos pasos de avance en algunos aspectos con respecto a la legislación básica de ámbito estatal, la Ley de Comunicación Audiovisual de 2010, necesitada a nuestro entender ya de algunas modificaciones.

Cabe destacar por encima de todo el refuerzo de la protección de los derechos de la ciudadanía, con especial énfasis en los colectivos especialmente vulnerables, como los menores de edad, mayores, y personas con discapacidad. Creo que la ley andaluza adopta un conjunto de iniciativas que la legislación española debería incorporar y hacer de obligado cumplimiento a los prestadores de ámbito estatal para garantizar una efectiva protección de los derechos de los ciudadanos.

Sin una ley autonómica específica, desde hace más de 13 años hemos trabajado en el Consejo Audiovisual con las previsiones de la normativa básica estatal y el desarrollo reglamentario que en algunas cuestiones ha dictado el Gobierno andaluz.

Años que han permitido:

- Poner en marcha la Oficina de Defensa de la Audiencia, para que cualquier ciudadano pueda plantear al Consejo sus quejas sobre los contenidos y publicidad emitidos por los prestadores audiovisuales andaluces;

- Establecer indicadores que han permitido el análisis periódico del pluralismo político en los programas informativos de las televisiones públicas;

- Realizar análisis anuales sobre los contenidos emitidos por las televisiones andaluzas; el tratamiento de la violencia de género, la presencia de la mujer, el tratamiento de las personas menores, la imagen de las personas con discapacidad o el tratamiento de las personas desaparecidas en los contenidos y la publicidad audiovisual; o la accesibilidad a los contenidos audiovisuales; de manera que sus conclusiones nos han permitido realizar recomendaciones y guías de buenas prácticas;

- Elaborar estudios específicos sobre la publicidad de bebidas alcohólicas, las comunicaciones comerciales de juegos de azar y apuestas online, cuestión ésta última que nos tiene muy preocupados, o más recientemente sobre mujer y deporte, el ciberacoso o el pluralismo social;

- Informar los contratos-programa de la RTVA y realizar el seguimiento de su Código de conducta comercial;

> "La Ley Audiovisual de Andalucía amplía las franjas horarias de protección reforzada en la que no deben difundirse contenidos no recomendados para menores de 12 años"

De izquierda a derecha, Francisco Cervantes, Elda Brogi, Emelina Fernández, Lubos Kuklis y Marisa Soleto, intervinientes en la primera sesión.

- Y sancionar todas aquellas infracciones que hemos detectado, por supuesto, requiriendo el cese de las emisiones cuando correspondía.

A partir de ahora, dispondremos también de la normativa propia y específica de Andalucía en el ejercicio de nuestra actividad.

Bien, el objeto de la Ley Audiovisual de Andalucía es ordenar e impulsar el sector. En mi intervención me voy a centrar, de manera muy sucinta, en los apartados más importantes relativos a la ordenación, a fin de exponer las principales novedades que tienen una clara incidencia en las obligaciones de los prestadores andaluces y en las funciones y tareas que tenemos que desarrollar en el propio Consejo Audiovisual de Andalucía.

Entrando en materia, se puede señalar que la ley incorpora cuestiones importantes en seis grandes apartados.

En primer lugar, como ya he destacado, el relativo a los derechos de la ciudadanía, y especialmente de los colectivos necesitados de una mayor protección, como son las personas menores y las personas con discapacidad.

Así, en relación a los menores de edad:

- Se prohíbe la difusión de programas que fomenten actitudes, conductas y estereotipos sexistas, el maltrato animal o acciones contra la naturaleza,
- Se prohíbe la difusión de contenidos perjudiciales para el desarrollo de los menores de edad. Prohibición en todo caso de difusión de contenidos pornográficos y de violencia gratuita.
- Se reconoce el derecho a la información sobre la idoneidad de los programas, lo que supone la obligación de señalizar, acústica y visualmente, los contenidos susceptibles de perjudicar su desarrollo. El Consejo Audiovisual de Andalucía deberá fijar los criterios con los que se realizará esta señalización.
- Se amplían las franjas horarias consideradas de protección reforzada en las que no deben incluirse contenidos calificados como no recomendados para menores de 12 años, lo que supone, además, rebajar la edad de los menores en un año respecto a lo establecido en la legislación estatal.

En Andalucía habrá ahora 11 horas semanales más de protección reforzada. Los días de diario se adelanta una hora respecto a la normativa estatal, de 7 a 9 horas, y se mantienen las tres horas de tarde, entre las 17 y las 20. Y para los sábados, domingos y días festivos, en los que la legislación nacional limita el horario reforzado de protección a tres horas matinales, de 9 a 12, la ley andaluza establece también otras tres horas en las emisiones de tarde, entre las 17 y las 20.

En otro orden, se reconoce el acceso universal a los servicios de comunicación audiovisual a las personas con discapacidad visual o auditiva, lo que supone unas determinadas obligaciones a los prestadores de televisión y radio.

Para cumplir este derecho se establecen unos objetivos progresivos de accesibilidad, de forma que en 2021 todos los servicios televisivos de cobertura autonómica pública tendrán que subtitular el 100% de sus programas, mientras que los de cobertura autonómica privada y cobertura local tendrán que garantizar el 75% de subtitulación del tiempo total de emisión.

Las obligaciones se harán efectivas a 31 de diciembre de cada año, con los siguientes porcentajes y valores, de acuerdo con el siguiente calendario:

> "Como venía solicitando el CAA, la alfabetización mediática se incorporará a los contenidos curriculares de las distintas etapas educativas"

Accesibilidad en la televisión pública autonómica				
	2018	2019	2020	2021
Subtitulación	100%	100%	100%	100%
Horas diarias lengua de signos	5	8 y todas las informativas	12 y todas las informativas	15 y todas las informativas
Horas diarias audiodescripción	5	8 y todas las informativas	12 y todas las informativas	15 y todas las informativas

Accesibilidad en la televisión privada autonómica, así como pública y privada de ámbito local				
	2018	2019	2020	2021
Subtitulación	25%	45%	65%	75%
Horas diarias lengua de signos	1	2 y todas las informativas	4 y todas las informativas	8 y todas las informativas
Horas diarias audiodescripción	1	2 y todas las informativas	4 y todas las informativas	8 y todas las informativas

En este contexto, la ley prevé la posibilidad de ampliar, por vía reglamentaría, los plazos de acuerdo con la evolución del mercado audiovisual y el desarrollo de los medios técnicos disponibles en cada momento, para que los prestadores, principalmente los de cobertura local, puedan adaptarse a estas nuevas obligaciones. Precisamente, el CAA deberá incorporar a las TVs locales en el seguimiento de las medidas de accesibilidad lo que implica reformular la instrucción actualmente aplicable en esta materia.

Por su parte, todos los servicios de comunicación de radio de cobertura autonómica deberán contar con programas subtitulados en sus canales que puedan sintonizarse en la televisión digital terrestre y en los contenidos que oferten a través de internet.

Y algo muy importante es que en el plazo de 12 meses se determinarán, por vía reglamentaria, los estándares de calidad mínimos que tendrán que cumplir estos requisitos de accesibilidad.

Digo importante porque la experiencia muestra que no basta con fijar obligaciones de carácter cuantitativo en esta materia, sino que es necesario también establecer criterios de calidad que garanticen una accesibilidad real.

Cierro este repaso a las previsiones que hace la ley sobre las personas con discapacidad, refiriéndome a la obligación que establece al Consejo Audiovisual de elaborar, anualmente, un informe donde se incorporen los contenidos y las comunicaciones comerciales que aborden cuestiones relativas a estas personas en los servicios de comunicación audiovisual de Andalucía.

Además, el Consejo velará porque se respete el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de las personas con discapacidad, evitando la difusión de nombres, imágenes y otros datos personales que permitan identificarlas en los casos en que puedan quedar afectados estos derechos. Además fomentará que su imagen sea ajustada, normalizada, respetuosa e inclusiva.

Otro reconocimiento importante en cuanto a derechos de la ciudadanía es el de las alfabetización mediática, un asunto crucial que desde el Consejo Audiovisual hemos venido reclamando, al igual que muchas organizaciones y colectivos relacionados con la educación y la

comunicación. Como recoge el propio texto normativo, la alfabetización mediática se plantea como un instrumento para aumentar las capacidades críticas de los ciudadanos, y un acceso equitativo a la información y al conocimiento.

Los prestadores tendrán la obligación de destinar al menos 30 segundos por hora de emisión a la difusión de mensajes que capaciten en la recepción crítica de la comunicación audiovisual y expongan cómo ejercer el derecho de acceso.

Además, como veíamos solicitando desde el Consejo, la alfabetización mediática se incorporará a los contenidos curriculares de las distintas etapas educativas. La ley encomienda a las consejerías de Educación y de Cultura el diseño de las estrategias que sean necesarias para ello, y reconoce también específicamente el papel del Consejo Audiovisual en este campo, atribuyéndole la función de velar por la alfabetización mediática en el ámbito audiovisual.

Finalmente, en este apartado de derechos hay que mencionar también los de acceso a los servicios de comunicación audiovisual públicos y a la información de las personas usuarias. Sobre este último, corresponde al Consejo Audiovisual de Andalucía establecer el procedimiento adecuado para hacer efectivo el derecho de los usuarios a conocer los servicios de televisión y su horario de emisión con la antelación suficiente.

En cuando al derecho de acceso se asigna al Consejo la función de garantizar su ejercicio efectivo. Los prestadores deberán proporcionar a las distintas entidades representativas o significativas de la diversidad política, social y cultural de Andalucía los medios técnicos y humanos que resulten necesarios para su ejercicio. Mediante espacios previamente asignados en los servicios de comunicación audiovisual, en horario no residual y con un tiempo de duración no inferior a 12 horas por semana. Estas medidas deberá estar disponibles antes de abril del año 2020.

El segundo gran apartado de la ley se refiere a las nuevas obligaciones ante la ciudadanía que impone a los prestadores andaluces. De entre ellas, y además de la ya señaladas, quiero destacar en primer lugar:

- Obligaciones específicas con respecto a los derechos de la mujer, como la prohibición de emitir comunicaciones comerciales o contenidos que promuevan o publiciten directa o indirectamente la prostitución, la trata, la explotación sexual o el turismo sexual, cualquiera que fuera el medio empleado.

- En cuanto a la violencia de género, se obliga a los prestadores a no difundir contenidos ni publicidad que sean sexistas, discriminatorios, vejatorios, estereotipados o que justifiquen, banalicen o inciten a la violencia de género. Los prestadores de servicios de comunicación audiovisual tendrán que utilizar un lenguaje adecuado que visibilice los asesinatos de las mujeres víctimas de violencia de género de una manera crítica hacia la conducta del agresor, siempre que se haya confesado culpable o lo haya declarado así un tribunal. Asimismo, deberán presentar a las hijas e hijos menores de mujeres víctimas de violencia de género como víctimas directas de dicha violencia.

- Obligaciones respecto a la transparencia, de modo que los prestadores privados de carácter comercial deberán publicar en su página web, entre otros, los datos relativos a la programación completa, propiedad empresarial, composición de su accionariado, identificación de los servicios de comunicación bajo su control, equipo directivo, y procedimiento para solicitar la rectificación de cualquier información emitida.

- Obligación de difundir productos audiovisuales andaluces. El 5% del tiempo de emisión anual de los prestadores deberá dedicarse a producciones o coproducciones que difundan la cultura andaluza.

- Obligación de financiar productos audiovisuales andaluces, pues de la financiación anticipada de la producción en castellano a que están obligados los prestadores por la ley básica estatal, al menos el 50% de la misma deberá aplicarse a obras que difundan la cultura andaluza y estén realizadas por empresas radicadas en Andalucía. El control de este cumplimento corresponderá al Consejo Audiovisual de Andalucía.

> "La separación entre información y publicidad de cualquier tipo debe ser un elemento capital en el funcionamiento de cualquier medio de comunicación"

- Obligaciones específicas de los prestadores públicos locales, entre las que resaltan la referida a disponer un código interno regulador del derecho de acceso; garantizar la realización por profesionales de la información de los servicios informativos, cuya producción y edición no podrá ser externalizada; o disponer de un estudio de producción operativo ubicado y gestionado en el ámbito territorial de cobertura.

En materia de comunicaciones comerciales, la ley andaluza establece una restricción relevante, como es que éstas deberán estar claramente diferenciadas del resto de contenidos audiovisuales, respetando en todo momento la integridad de los programas.

De esta forma se establece un mismo criterio para las comunicaciones comerciales tanto en televisión como radio, en línea, tengo que decirlo, con las recomendaciones que desde el Consejo Audiovisual llevamos realizando desde hace tiempo.

Y es que entendemos que, al igual que sucede con la separación entre información y opinión, la separación entre información y publicidad de cualquier tipo debe ser un elemento capital y crucial en el funcionamiento de todos los prestadores audiovisuales y de cualquier medio de comunicación.

Evidentemente, la aplicación de este precepto legal cambiará profundamente determinados modelos tradicionales de funcionamiento en la radio. Sólo hay que recordar, por ejemplo, cómo se insertan actualmente los mensajes publicitarios en muchas retransmisiones deportivas radiofónicas o en los algunos programas musicales dentro del discurso narrativo de los presentadores, sin ningún tipo de diferenciación entre lo que es contenido informativo y promoción comercial.

Desde el CAA saludamos muy especialmente que la ley prohíba a las televisiones autonómicas y locales de Andalucía emitir publicidad de juegos de azar y apuestas, y relegue la posibilidad de emitirlas solo en la franja comprendida entre la 1 y las 5 de la madrugada.

En menos de tres años, el pleno del Consejo llegó a aprobar dos decisiones –la última en octubre pasado- pidiendo que se regule la publicidad de apuestas y juegos de azar con el objetivo fundamental de proteger a los menores y ayudar a prevenir la ludopatía. Ello después de constatar que el 36% de los anuncios sobre juego se emite dentro de la franja de horario protegido. Para que se hagan una idea de cómo se ha ido agravando este problema, en el informe que hizo el Consejo en 2013 este porcentaje apenas era el 0,46%.

Lo ocurrido con la publicidad del juego es uno de los ejemplos más claros sobre el fracaso de la autorregulación en España. El código de conducta del que se dotó este sector en 2012 no ha dejado de ser un documento de buenas intenciones, pero reiteradamente incumplido.

También valoramos el paso adelante que da la ley para poner coto al problema de las emisiones de televisión sin licencia, un fenómeno que no ha parado de crecer en los últimos años. La piratería constituye un problema evidente: el último rastreo de nuestro sistema de seguimiento de medios audiovisuales detectó 121 frecuencias de TDT local ocupadas ilegalmente, cantidad que se ha duplicado en apenas dos años. Estamos ante una situación preocupante, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de estas televisiones emiten contenidos prohibidos y no respetan las franjas horarias de protección de menores.

La cuestión no es baladí, ya que supone una competencia desleal y un enorme agravio comparativo para todos aquellos prestadores que se esfuerzan en cumplir los requisitos que impone nuestra normativa.

¿Qué instrumentos prevé la ley para afrontar esta situación? Fundamentalmente cinco:

- La vía de la inspección, lógicamente, que se ve reforzada en la ley en cuanto a las atribuciones generales asignadas al personal inspector.

- El régimen sancionador, por cuanto configura como infracción grave la cooperación necesaria de terceras personas que difundan o transporten las señales de los servicios que no dispongan de título habilitante, y señala como infracción leve el incumplimiento de la prohibición de difundir o contratar comunicaciones comerciales con ese tipo de servicios.

> "Para el Consejo Audiovisual de Andalucia la incoación de un expediente sancionador siempre ha sido el último recurso"

- La prohibición de incluir o difundir cualquier tipo de comunicación comercial audiovisual en emisiones de este tipo de prestadores, extendiéndose dicha prohibición a las personas anunciantes, las agencias de publicidad, las agencias de medios o terceras personas que realicen cualquier acto que posibilite dicha inclusión o difusión.

- La obligación de las entidades locales de realizar las campañas de publicidad institucional que se encuentren subvencionadas, como mínimo, en un 51% por la Junta de Andalucía, sólo con prestadores que dispongan de título habilitante.

- La habilitación al Consejo Audiovisual para sancionar las infracciones relativas a contenidos y publicidad de las emisiones sin título habilitante.

El quinto apartado de novedades que supone la nueva ley de Andalucía lo representa la creación del Registro de prestadores de servicios de comunicación audiovisual, que recogerá la inscripción de éstos, toda la información del proyecto audiovisual vinculado al título habilitante, así como las personas físicas o jurídicas que sean titulares de participaciones significativas en los mismos.

Este Registro, de naturaleza administrativa, y único para el territorio de la comunidad Autónoma, permitirá disponer de un autentico mapa de la comunicación audiovisual de la Comunidad Autónoma, lo que indudablemente facilitará la gestión administrativa. Además, en la medida en que será de acceso público para cualquier persona a través del portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, también garantizará la transparencia e incentivará la investigación en este campo.

El último apartado que quiero destacar de las novedades que comporta la ley es el referido a la cuantía de las sanciones.

La cuantía de las sanciones de las infracciones leves y graves, así como la cuantía mínima de las infracciones muy graves, se reducen considerablemente respecto a la recogida en la legislación estatal, en concreto se sitúan entre una quinta y una sexta parte de éstas. Esta reducción es del todo punto de vista lógica en la medida en que el ámbito de actuación en una Comunidad Autónoma está conformado, fundamentalmente, por prestadores de carácter local que presentan unos balances económicos de cuantía no muy elevada, por lo que las sanciones deben ser proporcionadas a las magnitudes de dichos balances.

He de señalar, y con esto termino mi intervención, que desde el Consejo Audiovisual habíamos advertido, hace tiempo, que ésta era una cuestión a acometer con urgencia, de hecho, antes de la entrada en vigor de la ley andaluza, el Consejo no ha abierto expediente sancionador por determinadas emisiones que hubieran supuesto una desproporcionada sanción en aplicación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual Estatal.

Para el CAA la incoación de un expediente sancionador siempre ha sido el último recurso. Sin embargo; en el escenario normativo actual, con una regulación específica de la actividad audiovisual en nuestra Comunidad Autónoma, estamos impelidos a aplicar rigurosamente el nuevo régimen sancionador.

Por supuesto, no les quepa la menor duda de que seguiremos atendiendo a criterios y principios de proporcionalidad y seguridad jurídica en todas nuestras actuaciones, más aún si conllevan la imposición de una sanción que en muchos casos podría suponer el cierre del prestador por falta de recursos económicos para atenderla.

Finalmente una novedad de carácter institucional, la ley prevé la creación del Consejo de Participación Audiovisual como órgano representativo de la realidad y diversidad social en Andalucía, que nace adscrito al Consejo Audiovisual, y que tendrá como función principal servir de cauce de participación a las personas usuarias de servicios de comunicación audiovisual, así como de los distintos agentes de este sector.

En definitiva, esta Ley contempla infinidad de aspectos de gran calado en lo que respecta a los derechos de la ciudadanía, así como un elevado conjunto de obligaciones de los prestadores que unido a la futura transposición al ordenamiento jurídico español de la nueva directiva europea de servicios de medios audiovisuales, confirmarán un marco normativo integral con el que hacer frente a los inmensos retos que se plantean en la comunicación en esta sociedad tan interconectada. ■

El papel de las autoridades reguladoras ante la nueva Directiva Europea de Servicios Audiovisuales

Lubos Kuklis

Muchas gracias por la introducción y gracias a la presidenta del CAA por su invitación a estas jornadas. Nos encontramos ante un momento interesante para que los reguladores audiovisuales debatan sobre la nueva Directiva Europea de Servicios de Medios Audiovisuales.

El proceso legislativo se encuentra ya en sus últimas etapas y es probable que en unas pocas semanas se apruebe el texto, momento en el que todos los estados miembros de la UE deberán transponer esta nueva Directiva, en la que hay muchas novedades sobre las que pretendo hablar hoy aquí.

Aunque me gustaría ir más allá de la directiva, porque una norma como ésta no puede explicar ni abarcar todo lo que está sucediendo en el actual escenario de los medios audiovisuales. Nos encontramos ante desafíos regulatorios que van más allá del alcance de la nueva directiva.

Lo que sí voy a exponer son algunas ideas sobre el papel de los reguladores en la situación actual en la UE.

Cuando hablamos de regulación de los medios audiovisuales, estamos hablando, por supuesto, de regulación de la televisión, pero también de la de los medios audiovisuales bajo demanda, de la radio y de cualquier otro tipo de retransmisión audiovisual realizada por un prestador cuando ofrece servicios de difusión u otros servicios.

Nuestra responsabilidad como órganos reguladores es velar por el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía en dichos medios audiovisuales, vigilar las comunicaciones comerciales, la protección de menores o la pluralidad de medios, así como otros muchos aspectos que afecten a los derechos de la ciudadanía.

Los reguladores convergentes supervisan no solo el contenido, sino también los servicios de telecomunicaciones.

Algo muy relevante para los reguladores de la nueva directiva de servicios de comunicación audiovisuales, es la inclusión de las plataformas de vídeo, aquellos servicios que proporcionan contenido generado por el usuario u otros programas que no tienen responsabilidad editorial sobre ese contenido, pero sí que los organizan.

Ahora ya no solo se trata de televisión y contenidos bajo petición, como Netflix por ejemplo, sino también de las plataformas digitales y el mejor ejemplo es YouTube.

También se constata un fuerte impulso en lo referente a la protección de los menores frente a las comunicaciones comerciales, por ejemplo, donde no solo actúan los reguladores gubernamentales (o debería decir autoridades reguladoras) sino también algunos organismos de autorregulación que cooperarán juntos en la regulación del panorama audiovisual.

Igualmente se ha querido reforzar el tema de la independencia de los reguladores, tal y como se establece en la nueva redacción del artículo 30 de la directiva, en el que se exige expresamente a cada estado miembro que vele para que las autoridades u organismos reguladores sean jurídicamente distintos de los órganos gubernamentales y funcionalmente independientes de sus respectivos gobiernos o de cualquier otra entidad pública o privada. Igualmente se establece en el apartado 2 de dicho artículo, que los estados miembros velarán porque las autoridades u organismo reguladores nacionales ejerzan sus competencias con imparcialidad y transparencia, con arreglo a los objetivos de la directiva, en especial el pluralismo de los medios de comunicación, la diversidad cultural y lingüística, la protección de los consumidores, la accesibilidad, la no discriminación, el correcto funcionamiento del mercado interior y la promoción de la competencia leal.

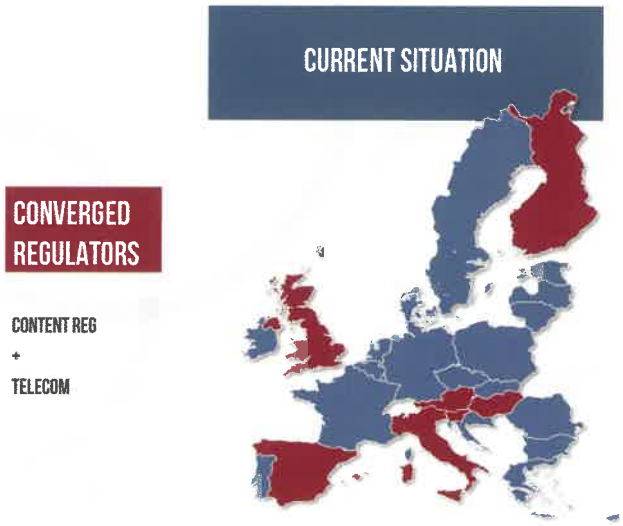
Se entiende por independencia, la independencia legal, por supuesto, pero también tiene que ser una independencia funcional.

El ejercicio de las potestades de los órganos reguladores también tiene que ser imparcial y transparente y los gobiernos deben garantizar la existencia de recursos financieros y humanos suficientes para ejercer esas potestades por parte de las autoridades reguladoras.

ERGA es un grupo de reguladores europeos creado por la Comisión Europea, existe desde hace seis años, pero esta es la primera vez que un texto legal recoge su existencia, lo que le da cuerpo y contexto institucional.

De acuerdo con la directiva, ERGA asesora a la Comisión Europea mediante el intercambio de experiencias

> "La cooperación entre estados miembros de la UE es de fundamental importancia para poder alcanzar un impacto real como reguladores en la protección de la ciudadanía"



y prácticas y, por supuesto, para brindar cooperación entre los reguladores.

Los servicios recogidos en la nueva directiva son de carácter trasnacional, por lo que la cooperación entre los estados miembros es de fundamental importancia para poder alcanzar un impacto real como reguladores en la protección de la ciudadanía.

Creo que esto último es algo muy importante, es decir, que se lleve a cabo una colaboración entre todos los reguladores de la UE, ya que todos los servicios que estamos regulando están cruzando fronteras en todos los ámbitos. Estamos, por tanto, ante un nuevo reto.

La nueva directiva regulará aspectos relativos a la dignidad humana, uno de los desafíos quizás más importantes a los que nos enfrentamos es en la protección de los menores que siempre está en el centro de la actuación de los reguladores.

Otro de los desafíos emergentes es el correspondiente a la desinformación o la existencia de noticias falsas (fake news), creo que tenemos que analizar lo que actualmente regulan las legislaciones sobre esto. En casi todos los países de la UE existen algún tipo de reglas al respecto, solo Dinamarca, Eslovenia y Finlandia no disponen de este tipo de legislación en su marco regulatorio.

Importante también es el tema de la regulación de contenidos algorítmicos que rigen las redes sociales, las cuales se están convirtiendo cada vez más en una fuente de información para la opinión pública, y no solo las redes sociales, sino la red en general y las plataformas en las que ya estamos viendo solo el contenido que queremos ver, y esto es algo que realmente está centrando la misión de los reguladores en los últimos tiempos.

Lo cierto es que no existe un informe que compare las normas que rigen en los diferentes miembros de la Unión Europea y si se quiere atajar el problema de la desinformación es necesario analizar las legislaciones de cada estado y, en definitiva, apostar por armonizar las leyes en varios ámbitos. Ese sería el nuevo enfoque, porque ahora tenemos muchas y muy diferentes clasificaciones de edad, por ejemplo, muchos sistemas para la protección de menores que simplemente no se correlacionan entre sí y, como reguladores que cooperamos mutuamente, deberíamos hacer algo al respecto. En este sentido hay ya alguna experiencia piloto como puede ser Miracle en Holanda, o You rate it, en Italia.

Lo cierto es que desde ERGA existe una seria preocupación por el tema de la protección de menores y por eso el año pasado se publicó un informe sobre la protección de menores en los servicios de medios audiovisuales que recoge y compara tanto las medidas existentes en la actualidad como las previstas para el futuro, informe que tuvo como base los resultados de un taller organizado por ERGA en octubre de 2017.

Para abordar la armonización de la que hablaba antes, se puede hacer desde una doble perspectiva: una sería la legislativa, es decir, redactando leyes similares entre los países; y otra utilizando nuevas técnicas homologadas para todos los estados, es decir, interoperabilidad, técnicas que se puedan aplicar a distintos sistemas de protección de menores en sus propios idiomas.

Todo apunta a que habrá nuevos enfoques para atajar los nuevos desafíos que van llegando. En opinión de

> "Es imprescindible el fomento de iniciativas de alfabetización mediática si queremos realmente luchar contra la desinformación"

los panelistas de Zenith ya el próximo año las personas pasarán más tiempo frente a Internet que frente a la televisión y por tanto el marco legal que actualmente está centrado en las retransmisiones televisivas debe dirigirse a Internet mientras que el antiguo marco regulatorio estaba dedicado principalmente a regular la transmisión televisiva, por tanto el enfoque con Internet no puede ser el mismo.

Habrá que estudiar, por ejemplo, cuáles son los derechos y obligaciones de los usuarios en las redes sociales y para ello será necesario el asesoramiento de reguladores independientes de los gobiernos.

Hasta ahora, cuando hablábamos de acceso regulado, lo hacíamos respecto de los medios audiovisuales, hablábamos de la libertad de los medios desde un punto de vista constitucional, libertad de expresión y regulación de contenidos, por ejemplo. Pero ahora tenemos que contar con el usuario porque el usuario está comenzando a ser un participante más de este proceso y cada vez más activo, por eso la nueva Directiva impulsa la responsabilidad del usuario, el problema es que un usuario tiene derechos pero también debe tener responsabilidades.

Cuando hablamos de regulación hay que hablar de tres categorías: una correspondiente a los derechos individuales, otra a los derechos colectivos con las empresas, es decir, el diseño de los servicios, cómo se crean, cómo se utilizan, etc. y una tercera categoría correspondiente a la pluralidad de los medios de comunicación, necesaria para mantener la buena salud de la democracia.

Entonces, cuando hablamos de derechos individuales de los usuarios, hablamos de transparencia. Estamos hablando de justicia procesal, cuando nos enfrentamos a las compañías de redes sociales y estamos hablando, por ejemplo, sobre la privacidad y muchos otros temas. Cuando hablamos sobre el uso de derechos colectivos nos referimos a la protección de daños, por ejemplo, a la protección de los menores.

Pero se trata de una regulación central tal y como está ahora en la nueva directiva, se trata de la cooperación entre las jurisdicciones de los distintos reguladores de los estados miembros, y, por supuesto, se trata de la cooperación intersectorial porque los problemas no son múltiples y no solo relativos a los medios audiovisuales, sino a aspectos como el de la protección de datos, es decir, la competencia. Por lo tanto, tiene que haber una intensa cooperación entre los diferentes tipos de reguladores de diferentes sectores.

Para todo ello es imprescindible el fomento de iniciativas en la alfabetización mediática si queremos realmente luchar contra la desinformación, porque solo con el aprendizaje y la formación mediática se podrá comprender qué sucede con los nuevos servicios audiovisuales.

La Salvaguarda del Pluralismo Político

Elda Brogi

Mi presentación de hoy de alguna manera se superpone a la exposición del presidente de ERGA, Lubos Kuklis, y estoy de acuerdo con lo que él ha expuesto, sobre todo en lo que concierne al papel de las autoridades reguladoras y en el hecho de que tienen muchos desafíos por delante. Me centraré por tanto en presentar los resultados y la metodología de un proyecto que estamos llevando a cabo en el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

Este proyecto, que se denomina Media Pluralism Monitor (MPM), tiene un alcance europeo y surge a petición de la Comisión Europea a raíz de un estudio elaborado en 2009 sobre indicadores de medición del pluralismo en los medios de comunicación de los estados miembros. Fue diseñado como una herramienta de investigación para identificar los riesgos potenciales para dicho pluralismo y llevado a cabo por la Universidad de Lovaina en colaboración con otras Universidades y consultoras de diferentes ámbitos.

El objetivo era crear un sistema para monitorear el pluralismo de los medios y evaluar con carácter homogéneo los riesgos generales que se podían encontrar en un país determinado de la Unión Europea, dado que la Comisión Europea no puede intervenir directamente en cada estado miembro.

En la regulación del pluralismo, el enfoque de la Unión Europea ha sido tratar de entender qué está sucediendo en cada Estado miembro. Me refiero a evaluar los riesgos a partir de un conjunto de estándares que se podrían utilizar como estándares internacionales para evaluar la situación de cada país en esta materia.

El Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios de Comunicación, de la que soy coordinadora científica, ha intentado simplificar este proceso en el que hemos incluido la idea para considerar también los riesgos relacionados con Internet. Desde el año 2014 hemos realizado test de prueba pilotos en varios países de la UE que se han ido ampliando año tras año hasta llegar al total de Estados Miembros.

La novedad del enfoque de estos estudios es el hecho de no considerar únicamente la dimensión del pluralismo que tradicionalmente se ha vinculado con el mercado. El enfoque de estos estudios es holístico, se aporta una noción amplia de pluralismo y se parte de un análisis sobre la protección básica del pluralismo analizando también el mercado, la independencia política y la inclusión social.

Elda Brogi conversa con la presidenta del CAA, Emelina Fernández.

Así que hemos adoptado una noción más amplia de pluralismo que comienza con la evaluación de la protección básica, la protección de la libertad de expresión y los estándares básicos. Después tenemos en cuenta el análisis del mercado, pasando por lo que llamamos el área de independencia política, y por último una gran área de análisis que es la inclusión social.

¿Cuál es el alcance de nuestro análisis? Estamos hablando principalmente de servicios de medios audiovisuales, por ejemplo, la nueva ley en Andalucía es aplicable a los servicios audiovisuales lineales, tradicionales. En cambio, desde nuestro Instituto trabajamos en todos los servicios de medios audiovisuales, tanto los tradicionales o lineales, como los medios digitales, es decir, todos aquellos que tienen un impacto en la opinión pública.

Esperamos poder tener cuanto antes un análisis específico de los medios que antes mencionaba Lubos Kuklis como plataformas para compartir videos y por tanto, el alcance del MPM es un poco más amplio puesto que cubrimos también algunos medios digitales.

Nuestro método consiste en una red de equipos de expertos que trabajan en cada país de la UE. Se les remite un exhaustivo cuestionario articulado en cuatro

áreas, 20 indicadores, 200 variables. Incluyen análisis de fuentes primarias y secundarias, entrevistas a expertos de diferentes ámbitos, y otros mecanismos que permiten obtener un resultado más fiable.

Tabla de áreas e indicadores

BASIC PROTECTIÓN	MARKET PLURALITY	POLITICAL INDEPENDENCE	SOCIAL INCLUSIVENESS
Protection of freedom of expression	Transparency of media ownership	Political control over media outlets	Acces to media for minorities
Protection of right to information	Media ownership concentration (horizontal)	Editorial autonomy	Acces to media for local/ regional communities and for communities media
Journalist profession, standards and protectión	Cross-media concentration of ownership and competition enforcement	Media and democratic electoral process	Acces to media for people with disabilities
Independence and effectives of the media authority	Commercial&owner influence over editorial content	State regulation of resources and support to media sector	Acces to media for women
Universal reach of tradition al media and acces to the Internet	Media viality	Independence of PSM governance and funding	Media literacy

Los datos son volcados en una Plataforma online que utiliza una serie de algoritmos para calcular el riesgo en cada país en función de diferentes variables normativas, económicas y sociopolíticas.

El resultado de nuestro análisis se podría asemejar a un sistema de semáforos, en realidad todas las áreas se califican en un riesgo alto, medio o bajo. De 0% a 33% nos encontramos con un riesgo bajo, de 33% y 66%, estamos ante un riesgo medio, y por encima del 66% tenemos un riesgo alto.

Voy a exponerles las áreas e indicadores que utilizamos en protección básica. Disponemos de cinco indicadores. El primero de ellos es la protección de la libertad de expresión, que es el pilar básico para que cualquier sociedad democrática proteja nuestro derecho a la información, que es otro de nuestros indicadores. Luego analizamos los códigos deontológicos de la profesión periodística. Otro indicador es el grado de independencia de las autoridades reguladoras audiovisuales y por último el acceso de los medios tradicionales e Internet.

También analizamos la pluralidad del mercado que tiene que ver con la transparencia societaria de los medios, es decir la concentración de medios, así como la competencia entre ellos. Otros valores utilizados son la influencia sobre el contenido editorial y la viabilidad de los medios.

Cualquier sociedad democrática debe disponer de pluralismo mediático. Para ello, analizamos la independencia política de los medios poniendo mucho énfasis sobre la autonomía editorial, la transparencia de los procesos electorales, los recursos y apoyos del estado al sector audiovisual, y por último, la independencia de servicio público.

El último bloque de indicadores tiene que ver con la inclusión social, geográfica y cultural. Es decir, el acceso de las minorías, el acceso de las comunidades regionales y locales, el acceso de la mujer a los medios y la alfabetización mediática.

Para darles una visión global de cómo funciona el sistema, les traslado los resultados del último estudio de 2017:

Respecto a la protección básica, aplicando los cinco indicadores sobre 31 países tenemos un resultado del 32%, un riesgo bajo pero con un aumento alarmante respecto a años anteriores, al límite de alcanzar el riesgo medio.

Es un escenario inquietante, considerando que estamos analizando principalmente países europeos. Respecto a la pluralidad de mercado nos encontramos en un riesgo medio de concentración de medios, lo mismo ocurre con el área de independencia política, subrayo el hecho de que los grupos políticos son muy influyentes en el sector de los medios de comunicación.

> "Deberíamos poner un límite al dinero gastado durante las campañas electorales y pedir más transparencia cuando se trata de anuncios políticos"

Por último, en el área de inclusión social es donde encontramos más riesgos. El acceso de las mujeres es el peor indicador en todos los análisis.

Me gustaría destacar que este sistema es una herramienta de apoyo integral y equilibrada, que se puede utilizar a nivel nacional y europeo, y puede servir como un sistema de alerta temprana para la implantación de determinadas políticas, para impulsos de regulación o para aumentar la conciencia sobre la libertad de expresión y el pluralismo de los medios de comunicación.

Estamos ante una herramienta muy útil que también ofrece información sobre el desarrollo de nuevos medios y nuevas plataformas que difunden información. Un sistema que nos permite comprender mejor la dimensión digital del pluralismo. Ya disponemos de algunos indicadores que nos ayudan a entender cómo puede protegerse la libertad de expresión en Internet, por ejemplo, existen sistemas de filtrado, bloqueo o supresión de contenido online, tenemos que analizar si estas prácticas constituyen una amenaza para la seguridad digital de los periodistas.

Nos centramos en la neutralidad de la red como otro indicador para el pluralismo mediático. Evaluamos el nivel de acceso a Internet que se centra principalmente en la banda ancha. Analizamos cuál es la concentración del mercado de proveedores de servicios y contenidos de Internet. Analizamos también los niveles de alfabetización mediática, el nivel de habilidades digitales de los usuarios y comprobamos si existen mecanismos para regular de alguna manera los procesos electorales en el entorno de Internet.

Las normas vigentes actualmente respecto a los procesos electorales no tienen en cuenta el desarrollo y el impacto que los medios digitales y las redes sociales tienen en las elecciones. Así que, brevemente, quiero esbozar algunos desafíos para enfrentarnos a los problemas que nos surgen en esta materia. Uno de los principales problemas que están en juego ahora en Europa y no solo Europa desafortunadamente es la desinformación y el discurso del odio.

Para comenzar a abordar este problema, es necesario capacitar al ciudadano, por un lado, y también a confiar en la intermediación de las plataformas digitales, por otro. Es necesario que estás últimas intervengan cuando consideran que un contenido que se difunde a través de sus redes es información falsa o puede ser un discurso de odio. Deben participar de alguna manera para decidir qué contenidos pueden difundirse y cuáles debe ver el usuario final. Todo ello, respetando en todo momento el estado de derecho.

El primer desafío, es partir del hecho de que hay una vigilancia. De alguna manera, esto tiene un impacto en la libertad de expresión y el pluralismo, ya que lo realmente importante en este nuevo entorno es cómo se utilizan los datos. Sabemos que cada vez que accedemos a Internet ofrecemos datos relevantes, nuestro comportamiento es un dato que puede ser utilizado como información precisa al objeto de crear publicidad dirigida.

Este es un asunto complejo porque también se relaciona con la exposición del usuario a la información que proporcionan las redes sociales. La neutralidad de la red es otro elemento que puede poner en riesgo la libertad de pluralismo de los medios digitales y la pluralidad de los medios en general.

¿Cuáles son los desafíos digitales para la democracia? Debemos subrayar que las plataformas son empresas internacionales que están creando los estándares con los que tenemos que lidiar, debemos entender mejor los algoritmos y la inteligencia artificial, porque estos están creando de alguna manera la narrativa.

Probablemente tengamos que estudiar mejor este escenario para crear nuevos estándares regulatorios, me refiero a enmarcar mejor los fenómenos, la difusión de la desinformación política o, por ejemplo, el uso de anuncios políticos o robots que influyen mucho en la narrativa de los partidos.

En este sentido, un nuevo reglamento sobre campañas electorales debería encargarse de supervisar la publicidad política. Deberíamos poner un límite al dinero gastado durante las campañas electorales y deberíamos pedir más transparencia cuando se trata de anuncios políticos.

El último desafío digital es el de la inclusión social. Las nuevas plataformas funcionan con algoritmos, y es muy importante que estos algoritmos sean más trans-

parentes. Por ejemplo, en la búsqueda de Google de la palabra "niño", lo normal es que obtuviésemos un resultado muy plural. ¿Pero qué pasa si lo que tienes como resultado es una larga lista de niños con caras blancas y ojos azules? Pues lo que ofrece el algoritmo es exactamente ese tipo de niño, es decir, no hay niños negros, no aparece un niño con problemas, solo, como digo, niños de ojos azules y tez blanca.

Esto significa que de alguna manera el algoritmo está sesgado y puede proporcionar cualquier información que no sea lo suficientemente plural para nuestros estándares de opinión

Por ello el papel de la alfabetización mediática hay que destacarlo de manera especial, en general es una cuestión muy importante y es probablemente el estándar que las autoridades de medios tienen que fomentar más porque es esencial crear usuarios alfabetizados, con capacidades tanto críticas, como de conocimientos en cuanto a los contenidos de la red, que sean capaces de entender dichos contenidos.

Como pueden comprobar hay más preguntas que respuestas sobre los principales problemas que aquejan al sector de los medios hoy en día. ■

La igualdad como derecho constitucional en los medios

Marisa Soleto Ávila

Yo traigo preparada una intervención para reflexionar sobre cuál es el comportamiento de los medios de comunicación en algunos de los contenidos que tienen que ver con esos retos de integración social de diferentes colectivos porque es a lo que se dedica la organización en la que trabajo, Fundación Mujeres. Traigo una reflexión sobre, no tanto a nivel europeo, me voy a salir un poco de ese ámbito, pero sí cómo están reguladas en España las obligaciones en materia de igualdad entre hombres y mujeres de los medios de comunicación con carácter general en la legislación que ya tenemos en este momento, y en la que se está incorporando también a las nuevas legislaciones que se están realizando tanto en comunidades autónomas como a nivel estatal. Y voy a intentar contrastarlo con la realidad que podemos comprobar en una organización como la mía.

Yo siempre cuento cosas que tienen que ver con mi trabajo y ahí tengo la suerte de que en una organización como Fundación Mujeres, que nos ocupamos del tema de los derechos de las mujeres, es como un kiosco de chuches, tiene una de todo, pipas, regaliz, caramelos… y por lo tanto nos toca trabajar en ámbito de los derechos laborales, los derechos sexuales y reproductivos y también el tema de la imagen pública de las mujeres que sería el ámbito que yo les vengo a comentar.

Traigo un pequeño recorrido respecto de lo que es la legislación y voy a hacerlo muy deprisa porque no quiero comerme tiempo de la mesa siguiente y quiero respetar también los tiempos de debate. Pero básicamente me gustaría hacer un pequeño recorrido que es el tema de recordar que tenemos legislación, que hay obligaciones materiales y dónde están esas obligaciones materiales, ponerles algunos ejemplos de en este marco de obligaciones materiales qué es lo que pasa. Es decir, cómo se trata la imagen de las mujeres en los medios audiovisuales en particular y en los medios de comunicación en general. Y una tercera parte que sería por qué yo soy muy fan del Consejo Audiovisual de Andalucía y de los organismos de regulación con carácter general y de algo que se habla mucho de ello pero que no se mira dentro de la caja, que son los mecanismos de autorregulación del sector.

Antes quería hacer un par de apuntes respecto de lo que he aprendido de las intervenciones que hemos escuchado y llamo la atención sobre el hecho de que

> "Hay una parte de los contenidos discriminatorios a las mujeres que no se generan específicamente en los medios de comunicación, sino que heredan un contexto"

estamos en un momento de profundo cambio, es decir, la tele ya no es la tele, los periódicos ya no son los periódicos y ahora mismo una amiga y yo con un par de "duros", nos montamos un periódico en internet rápidamente. Hay televisiones que tienen base tecnológica exclusivamente en redes sociales que ya están funcionando en España y hay lenguajes de comunicación que son nuevos y novedosos y lo digo porque voy a apelar mucho al sector audiovisual, al sector de las telecomunicaciones, o al sector de la información, pero ¡cuidado! lo digo porque me imagino que aquí hay representantes del sector tradicional de la información, del audiovisual y ¡cuidado! porque les están ustedes moviendo el suelo, es decir, ahora mismo ya, dentro de un par de años no sabemos de qué vamos a hablar.

Y por otro lado y en relación con los famosos algoritmos prueben ustedes a buscar (basándome en lo que acaba de decir Elda Brogi) en Google y vean las imágenes, lo cual no es muy raro porque prueben ustedes a buscar "hombre/mujer" en el diccionario de la RAE y miren a ver qué encuentran, es decir, que es verdad que hay una parte de lo que tiene que ver con los contenidos que discriminan a las mujeres que no se generan específicamente en los medios de comunicación sino que heredan lo que es un contexto de discriminación en la que a mí me toca hablar por razón de sexo, pero que se repite cuando hablamos de publicidad, cuando hablamos de inmigración, etc., Es decir, los medios de comunicación recogen esa parte, el problema es si queremos que la recojan o si tienen que corregirla y en ese sentido decir simplemente que los algoritmos hacen lo mismo, recogen efectivamente la inteligencia artificial, recogen efectivamente la discriminación con la que aprenden y eso es muy importante, es decir, en este momento lo que sabemos de la inteligencia artificial y de los medios de selección de noticias es que nos van a ofertar probablemente los mismos sesgos en el conocimiento que hemos estado transmitiendo a través de la educación desde la escuela. Saben ustedes que Amazon tuvo que retirar un algoritmo de selección de personal porque se dio cuenta de que discriminaba a las mujeres y ¿por qué discriminaba a las mujeres? porque para que el algoritmo aprendiera a contratar lo que le dieron fue los archivos de contratación de Amazon, que es tanto como darle la RAE, el diccionario, quiero decir, ergo, lo que podamos hacer en los medios de comunicación evidentemente va a arrastrar lo que tiene que ver con la discriminación social, sea del tipo que sea, y la discriminación por razón de sexo pues es algo que resulta evidente que está muy presente en lo que es la sociedad actual.

Decirles que la relación entre igualdad y medios de comunicación tiene una historia muy larga, que una cuestión que se llama la Plataforma de acción de Pekín, que es un marco internacional para la lucha para la igualdad ya se hablaba en una de las medidas específicas que es de obligación para todos los estados que firmaron ese compromiso, que los medios de comunicación pueden hacer grandes cosas a favor de la igualdad, específicamente se decía, y que a partir de ahí lo normal ha sido que las legislaciones nacionales recojan determinado tipo de obligaciones para los medios de comunicación en relación con la no discriminación por razón de sexo y la promoción efectiva de la igualdad.

En nuestro país se recogen obligaciones específicas tanto en la Ley para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, a nivel estatal, como en la Ley integral de medidas para la erradicación de la violencia de género, que son dos leyes de los años 2004 y 2007 y que esas mismas obligaciones se han trasladado a la legislación autonómica de tal manera que tanto en lo que tiene que ver con la Ley de igualdad, como en la Ley contra la violencia de género de muchas comunidades autónomas (aquí en Andalucía, además, se acaba de reformar la Ley de Igualdad), se recogen estas mismas obligaciones; en relación a esas legislaciones, básicamente lo que dicen es que los medios de comunicación no pueden discriminar, lo cual es obvio entre otras razones porque así viene ya en la Constitución española, y establecen una serie de mecanismos que son enormemente interesantes, entre ellos que los poderes públicos promuevan no solo autoridades, sino también mecanismos de autorregulación del sector, pensado en que el propio sector tenga que tomar medidas respecto del tratamiento de este tipo de contenidos y el resto establece básicamente normas de protección que están los códigos deontológicos de la profesión, del periodismo, de la información.

Se habla de la dignidad de las víctimas, se habla de no causar daños, se habla de la presencia de las mujeres en los medios, de la participación equilibrada, básicamente yo creo que si le digo a ustedes que las palabras claves en este sentido son: no discriminación, presencia de mujeres, representación de mujeres acorde con

> "Un mecanismo que no tiene un sistema de rendición de cuentas efectivo y sancionador de incumplimiento se convierte en un brindis al sol"

el papel social y característico que tienen, paridad en los medios, es decir, que las mujeres participen en los órganos de decisión y en los órganos de dirección de los medios de comunicación y lenguajes que sean representativos, que no sean discriminatorios y ahí incluyo el lenguaje no sexista que seguramente tiene algunas grandes defensoras y grandes detractoras incluso en este pequeño grupo, porque es algo que levanta muchas pasiones.

El caso es que las obligaciones de los medios de comunicación están claras, lo que nos sorprende es que estando claras esas obligaciones, puedan existir en este momento en los medios audiovisuales, contenidos que están específicamente construidos sobre los estereotipos que discriminan a las mujeres respecto de la participación social.

Les voy a pedir a ustedes que piensen en programas como "Hombre, Mujeres y Viceversa" o en los matinales con sus infoshows que tienen muchas de las cadenas generalistas y cómo se abordan en ese tipo de programas algunos de los problemas por ejemplo judiciales que hemos conocido, a saber, el caso de La Manada ¿han visto ustedes algún reportaje de esas supuestas mesas de expertos en las que se hablaba de estos temas y cómo se abordan? O cómo se ponen posiciones equidistante entre quienes defienden a quien ha delinquido y enfrenta a la víctima en un momento determinado. Les voy a pedir también que piensen en la publicidad y en cómo se utiliza en ella todavía la imagen de las mujeres de manera discriminatoria.

Por lo tanto aunque existe un contexto de regulación que le dice a los medios cuáles son sus obligaciones y que además distingue entre medios públicos y privados, la pregunta que debemos hacernos es por qué no se está cumpliendo esa legislación y en este sentido les voy a contar una pequeña anécdota. Mi organización denuncia mucho, ya saben que las feministas nos caracterizamos por dar mucho la lata y una de las formas con las que da la lata Fundación Mujeres a algunos de los organismos que entendemos son responsables de mantener y de procurar ese cumplimiento es poner denuncias, pues incluso cuando los organismos reguladores nos han reconocido que teníamos razón, es decir, que se estaban publicando contenidos vejatorios, contenidos que perjudicaban a una víctima de un procedimiento de violencia de género, etc., pues lo que ha pasado a continuación es exactamente nada.

Por lo tanto es mentira que esta regulación tenga un contexto (y esto lo puedo decir porque yo no soy representante de ningún organismo de regulación, sino que soy representante de la sociedad civil) llamo la atención sobre el hecho de que un mecanismo que no tiene un sistema de rendición de cuentas efectivo y no tiene un sistema sancionador de incumplimiento pues se convierte en un brindis al sol y en un canto de buenas intenciones del que iremos aprendiendo cada vez más, eso es evidente.

Confiemos en que un cambio social empuje en la buena dirección ajustando los contenidos, pero si esto no pasa seguiremos teniendo contenidos discriminatorios, es decir, habrá contenidos discriminatorios y no podremos hacer nada contra ellos y les puedo poner ejemplos muy tremendos porque además en este marco tan líquido del sector, en el que casi cualquiera ya se presenta con página en la que solo se publican fakes y la mayor parte de la gente no tiene posibilidades de distinguirlas de la verdad, pues creo que en ese contexto además de confusión sectorial, deberíamos ser particularmente cuidadosas y cuidadosos con aquellos sitios que vulneren y pretenden engañar a quienes los leen, ofertando contenidos que directamente son discriminatorios contra los derechos humanos etc., etc.

Yo no creo que haya dudas sobre qué es discriminatorio y qué no lo es, de verdad que no lo creo y les voy a contar tres ejemplos que han pasado en España: cuando un medio de comunicación publica, en la etapa en que Pedro Zerolo era activista destacado a favor de los derechos LGTBI, siendo concejal del Ayuntamiento de Madrid, un periódico digital reseñado, que en este momento sigue estando entre las cabeceras reconocidas como tales, como digo, publica una foto de Pedro Zerolo con un chimpancé en brazos y con un pie de foto que dice: "El concejal Pedro Zerolo, el de la izquierda,..." con ello quiero decir que contenidos ofensivos los hay a porrillo, contenidos además, por ejemplo, en el caso de las mujeres víctimas de la violencia de género ahora mismo está pasando una cuestión como que en pretendidas páginas informativas, se publican los argumentos de la defensa de los procedimientos judiciales en los que están implicadas víctimas de violencia de género, pági-

> "La concesión de licencias de emisión tiene que estar asociada necesariamente al cumplimiento de la legislación y a que los contenidos no sean discriminatorios"

nas que normalmente tienen muy poquitas entradas y muy poco contenido, pero son páginas que se pueden identificar con fake news, pero que sin embargo son de titularidad de gente que se llama periodistas y que están asociados a las asociaciones de periodistas de España. Esta gente coge de las sentencias, los argumentos de la defensa, publica esos contenidos incluso post condena del maltratador y publica artículos en contra de las víctimas reconocidas por una sentencia sin decir que son los argumentos de la defensa y que la parte contraria ya está denunciada, como les digo, igual tienen siete entradas y media, pero da igual ¿Por qué saben ustedes qué hace el maltratador con ese enlace? lo mete en el whatsapp del colegio de las niñas y por eso no podemos olvidar que hay incidencia directa sobre la vida de las personas y que cuando hablamos de contenidos discriminatorios, son contenidos que quieren hacer daño a las personas y por lo tanto vulneran la dignidad, nada contrario a lo que ya está en los mecanismos de autorregulación del sector.

Para terminar decirles que hay bastantes buenas noticias en relación con los temas de igualdad, mi organización por ejemplo, en este momento es miembro de un nuevo observatorio que es el Observatorio de la Igualdad de la RTVE, que efectivamente se ha comprometido a tener un procedimiento de rendición de cuentas respecto de los contenidos sobre hombres y mujeres que se publican para intentar equilibrar la participación y la presencia pública de las mujeres y ese es un buen mecanismo para una televisión pública, es decir, fijar cuál es el modelo, cuál es el estándar, no solo cualitativo, sino también cuantitativo sobre la información que sobre mujeres se publica.

También la RTVA, que está por aquí su responsable de igualdad, tiene un proceso de implantación de planes de igualdad y ello porque en España existe una legislación en materia de igualdad para empresas y no se nos puede olvidar que muchas veces los medios de comunicación son empresas. Por lo tanto garantizar por ejemplo la paridad, la no discriminación en la selección de aspirantes, en la conformación de equipos de informantes, de periodistas hombres y mujeres que elaboren la información y que tomen las decisiones editoriales, es absolutamente fundamental.

Por último, tiene que haber autoridades independientes para que se compruebe el cumplimiento de todo esto. Hay algo que a mí me sorprende mucho de los mecanismos de autorregulación y es que cada vez que pedimos que se sancione a un medio de comunicación sale alguien diciendo que eso no es posible porque lo que tiene que operar en el sector es la autorregulación. Yo esto se lo he escuchado a Pedro J. Ramírez, a la gente de medios de comunicación de consejos de administración de diferentes medios, sobre todo privados, etc.,.

Básicamente utilizan esto como sinónimo de "déjeme usted hacer lo que yo crea, que ya me apañaré yo conmigo mismo". Pero probablemente lo que tenemos que generar es un mecanismo de autorregulación con una aceptación de unas normas que ya están perfectamente definidas en la legislación, una declaración de someterse a la comprobación del cumplimiento de las normas, es decir, tiene que haber una rendición de cuentas sobre si efectivamente el medio cumple o no cumple con las obligaciones legales y tienen que hacerlo de manera voluntaria.

Comentábamos antes que el modelo francés, es decir, aquel que obliga a los propios medios a rendir cuentas de lo que han hecho, probablemente sea la mejor solución y el incumplimiento tiene que tener una sanción, sanción que no necesariamente tiene que ser meter a la gente en la cárcel. Ya saben ustedes que las feministas tenemos mucha fama de querer meter a la gente en la cárcel, pues no, en este caso no queremos meter a nadie en la cárcel a no ser que delinca evidentemente.

Por ejemplo la concesión de las licencias de emisión tiene que estar asociada necesariamente al cumplimiento de la legislación y a que los contenidos en general que no atenten contra las personas y no sean discriminatorios con las mujeres o que incumplan las normas básicas de derechos humanos.

Y el sistema de autorregulación tiene que estar acreditado y vigilado por autoridades independientes y solo de esa manera lo vamos a poder cuadrar, por lo tanto creo que deberíamos ir a modelos en los que los medios de comunicación tuvieran que acreditar que efectivamente están cumpliendo con las obligaciones, que no discriminan a las mujeres y que promueven una imagen activa y favorable a la participación de las mujeres tanto en los contenidos informativos como en su propio funcionamiento. ■

03

El servicio público de comunicación

Ponente:

Francisco Manuel Campos Freire
Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Comunicación en la Universidad de Santiago de Compostela)

La ciudadanía ante los medios de comunicación. El Barómetro Audiovisual de Andalucía

Ponente:

Cristina Cruces Roldán
Consejera del Consejo Audiovisual de Andalucía

Otros derechos
(rectificación, réplica, presunción de inocencia, honor, intimidad...)

Ponente:

Ángel Rodríguez-Vergara Díaz
Consejero del Consejo Consultivo de Andalucía.
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga

Protección de menores: ciberacoso en las NNTTII

Ponente:

María Luisa Pérez Pérez
Consejera del Consejo Audiovisual de Andalucía

Modera:

María del Mar Ramírez Alvarado
Decana de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla.

El servicio público de comunicación

Francisco Manuel Campos Freire

M.ª del Mar Ramírez Alvarado

Damos inicio a esta segunda mesa de estas jornadas. Agradezco al CAA y a su presidenta la invitación para moderar esta mesa. Son muchas las actividades que desarrollamos de forma conjunta desde la facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla que represento en esta oportunidad y yo quiero agradecer y aprovechar la oportunidad de esta ocasión para felicitar al Consejo y a todas las personas que allí trabajan por todas las investigaciones, documentos y actividades de alto nivel que siempre ponen en pie.

Comenzamos de manera rápida esta mesa, dada la hora, en la que se tratarán temas que van desde el servicio público en la comunicación, pasando por la ciudadanía ante los medios audiovisuales, otros derechos como la rectificación y réplica, presunción de inocencia, honor e intimidad, y por último la protección de menores y el ciberacoso en las redes social y en las nuevas tecnologías.

Yo he titulado mi intervención un poco en el escenario de la perspectiva de la próxima década por tres razones básicamente. En primer lugar porque como ya se ha dicho aquí y por tanto no me voy a extender mucho en esto, se acaba de aprobar la revisión de la Directiva Europea 13/2010 de Servicios de Medios Audiovisuales y que en los próximos veintiún meses los estados y las comunidades autónomas con competencias en estas materias tendrán que trasladarlo a sus respectivas legislaciones, y por tanto afectará también a la Ley General Audiovisual española, la Ley 7/2010 de 31 de marzo. Creo que, además, será una oportunidad magnífica para una puesta al día de la legislación en materia audiovisual no solo en lo que respecta a la transparencia o a la trasposición de los aspectos de la directiva, sino a la incorporación de nuevos derechos y nuevos valores que como ya se han comentado aquí, están en ese escenario.

Una segunda razón también importante es que el servicio audiovisual público está ante cambios tecnológicos y de difusión importantes que afectan a los valores y a los derechos de la comunicación pública y por eso quería empezar esta intervención señalando unas cuestiones importantes relacionadas con la televisión pública más veterana y más emblemática que representa de alguna manera los valores más excelentes del servicio público audiovisual. La BBC cumplirá cien años muy pronto, en 2022, y por tanto estamos ya ante un centenario importante y que yo creo que es algo que también nos anima a plantearnos los retos que tiene el servicio audiovisual público, como mínimo, para la próxima década.

Y en ese sentido quería recordarles tres conceptos que han evolucionado un poco alrededor del servicio audiovisual público. En el siglo XX hablábamos de servicio de radiodifusión, la directiva europea y las políticas audiovisuales hablaban de la radiodifusión, las nuevas directivas del siglo XXI ya hablan de servicios de medios audiovisuales y ahora, en lo que podríamos llamar la sociedad digital, la sociedad de Internet, también la BBC en sus planes estratégicos está hablando del servicio público de comunicación para Internet o de Internet, que yo creo que es otro reto importante que tiene el servicio público de comunicación de defender, de promover y desarrollar los valores de la comunicación pública en el ámbito de Internet.

> "La dependencia de la financiación para una televisión pública debe ser sostenible, debe ser independiente, debe ser plurianual y debe ser previsible"

De izquierda a derecha, María del Mar Ramírez Alvarado, Cristina Cruces, Francisco Campos Freire, María Luisa Pérez y Ángel Rodríguez-Vergara

Podríamos hablar de diez retos importantes que tiene el servicio audiovisual público en estos momentos antes esta próxima década.

En primer lugar, el reto de la regulación. Ya se ha comentado aquí y ya lo decía yo anteriormente, que la trasposición de la directiva a las legislaciones nacionales, la revisión de una directiva que podría ser incluso más ambiciosa de lo que ha salido (desde mi punto de vista), pero como saben, las negociaciones de las directivas en el ámbito europeo son directivas complejas porque intervienen tres partes y sobre todo las partes interesadas y las mucho más interesadas, que son los operadores y los grupos de presión. Pero partiendo de esa base yo creo que es una oportunidad para que los estados (de hecho, varios estados ya lo están haciendo) para que reformen sus legislaciones en sus ámbitos regulatorios.

Voy a enunciar, brevemente, cuatro aspectos importantes de esa revisión de la regulación en el ámbito concreto de España, aunque también podría ser trasladado a otros estados europeos: el primero es la independencia de la financiación, esto es importante y en España es absolutamente clave. La financiación de la radiotelevisión pública o del servicio audiovisual público en España no es independiente, por tanto yo diría, independencia de la financiación e independencia de la gobernanza, pero pongo el acento finalmente en la independencia de la financiación.

¿Por qué considero que no es independiente?

Primero porque es una financiación anual, es una financiación dependiente una parte del gobierno, otra parte de los operadores privados de televisión, es decir, el impuesto que pagan las empresas comerciales a cambio de que en 2010 haya renunciado Televisión Española a la emisión de publicidad, la dependencia del impuesto que pagan los operadores de telecomunicaciones y el canon radioeléctrico, más la subvención del gobierno, por tanto eso compone, digamos, la cesta económica, el conjunto de dinero que recibe RTVE, que es alrededor de los mil millones. A tres años vista o a cuatro años vista, el gestor de la radiotelevisión española no sabe lo que va a ocurrir y al final gestionar una empresa de mil millones, como gestionar una televisión autonómica que su sistema de financiación es parecido, no tiene dependencia de los operadores comerciales, pero también tiene unos presupuestos que son anuales y más allá del año no saben lo que va a ocurrir y este es un aspecto importante.

Para no extenderme en este tema yo diría que la dependencia de la financiación debe ser sostenible, debe ser independiente, debe ser plurianual y debe ser previsible.

Esto va ligado a otro aspecto también importante, que está resuelto en otros países de la Unión Europea, que es el mandato marco o la ejecución de los mandatos marcos y la ejecución de los contratos-programa, pero para eso en primer lugar tiene que haber una financiación plurianual para que se pueda aplicar un contrato-programa independientemente de la voluntad que hayan tenido los gobiernos en España en los últimos años. El contrato-programa es absolutamente inaplicable si no hay una previsión plurianual de financiación.

Hablo de independencia también de gobernanza y yo creo que en este tema en los últimos años se ha avanzado en varios países europeos en buscar formulas para mejorar los procesos de selección, los procesos de elección para la formación de los consejos de administración y de los gestores de las radiotelevisiones públicas.

> "Con la transición del sistema analógico al digital, la televisión pública ha perdido peso, influencia y audiencia porque se ha quedado con menos canales"

Otro tema muy importante es lo que podríamos llamar la neutralidad tecnológica, es decir ***¿qué va a pasar con la difusión de la radiotelevisión pública en la próxima década?***

En principio lo tenemos garantizado, pero esta ha sido una batalla importante ¿qué significa esto? esto es muy importante para arrebatar la banda de frecuencias de la televisión digital terrestre para la utilización de la telefonía móvil, para la implantación del 5G y lo que se ha conseguido con la intervención de la Comisión Europea y el Grupo de Alto Nivel ideado por Pascal Lamy es que la telefonía móvil de 5G pase a la banda de 700, que es la que utiliza actualmente la radiodifusión, que la radiodifusión abandone esa banda de 700 y se pase a la banda inferior y tenga garantizado durante los diez próximos años y solo durante esos diez próximos años la utilización para la televisión digital terrestre de la banda inferior a 700 MHz.

Esto es importante, primero por el principio de universalidad que debe primar en el servicio audiovisual público, y segundo porque buena parte de los países europeos, salvo los del norte, su sistema de distribución y el sistema de acceso de los ciudadanos es un sistema a través de la televisión digital terrestre.

En junio de 2020 en España se va a producir el segundo apagón digital y esto está ya planificado, está aprobada la hoja de ruta, en principio no hay cambios de frecuencias, los operadores siguen con las mismas licencias, pero esto va a traer como consecuencia, evidentemente, que los usuarios, es decir, los televidentes, los hogares, tengan que resintonizar los canales de televisión, tengan que reantenizar para orientar sus antenas y evidentemente estamos ante un problema también de brecha tecnológica, es decir, seguramente habrá problemas en este sentido.

¿Va a haber ayudas públicas sobre todo para mejorar las redes de difusión? La normativa europea lo prevé, en España todavía en la hoja de ruta no están incluidas, lo único que está incluido es que no cambiarán los operadores.

¿Qué ocurrió en 2010 cuando se produjo la transición del analógico al digital? Pues que la televisión pública ha perdido peso, la televisión pública ha perdido influencia, la televisión pública ha perdido audiencia, primero porque se ha quedado con menos canales, segundo porque ha habido emigraciones de audiencias a otras tecnologías, por lo tanto estamos ante un tema importante.

¿Y qué significa el must carry? Pues que las plataformas, es decir, lo que regula la nueva Directiva Europea, que básicamente lo que regula son las plataformas de comunicación y de telecomunicaciones, deberían garantizar que el servicio audiovisual público debe tener presencia, como por ejemplo garantiza la FCC (la Comisión Federal de comunicaciones en Estados Unidos) a las televisiones locales, por lo tanto es un tema que no está regulado pero que es de cajón. En la plataforma de Movistar TV están buena parte de las televisiones públicas estatales y autonómicas, pero si algún día decide la plataforma que no estén y tampoco hay nada regulado, estaríamos rompiendo la universalidad, estaríamos rompiendo el derecho ciudadano al acceso a la comunicación pública y este es el tercer tema que a mí también me parece importante.

¿Qué está ocurriendo en estos momentos con la gestión de derechos de difusión? Pues en determinados ámbitos, especialmente en un ámbito sensible como es el ámbito del deporte, primero los equipos de profesionales ya se han ido a la televisión privada, ya se han ido a la televisión de pago, pero los equipos amateur, que no son profesionales, que están gestionados por sociedades si fin de lucro, en los derechos de sus equipos de baloncesto, balonmano, de ligas regionales, interprovinciales, provinciales, etc. está habiendo una operación importante de acopio de esos derechos, evidentemente esos derechos serán utilizados, serán revendidos a la televisión pública o serán emitidos a través de la telefonía móvil o a través de lo que sea, por lo tanto el derecho al acceso a una comunicación pública de interés general, en estos momentos se está incrementando su privatización y creo que también es un tema a tener en cuenta y a ponerlo sobre la mesa porque ***¿quién impide que otro acontecimiento de interés general organizado por quien sea, se le ocurre vender sus derechos a una cadena de televisión y que ese derecho tendrá el ciudadano que pagar por él?***

> "Los presupuestos de las radiotelevisiones públicas autonómicas en los últimos 10 años han descendido un 40% y sin embargo han tenido que afrontar nuevos servicios"

Un cuarto tema es la introducción en esa regulación de nuevos valores y nuevos principios.

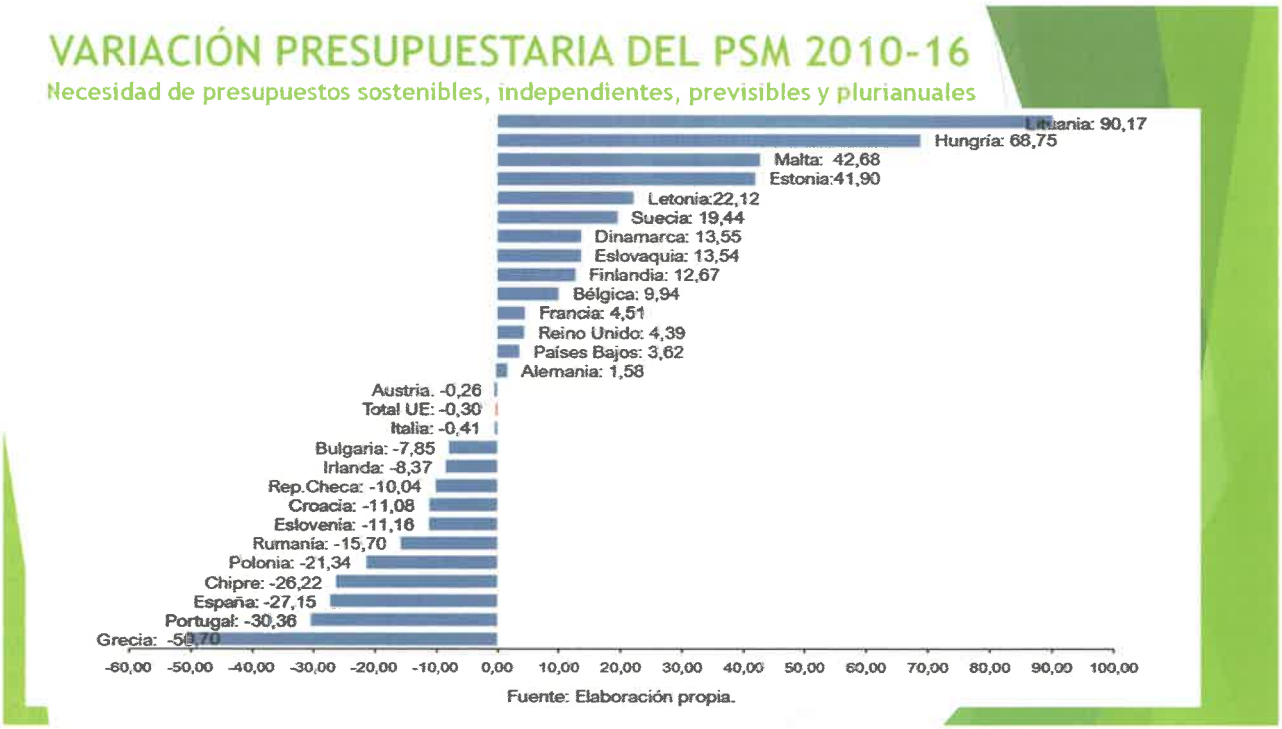
Evidentemente el segundo reto es tecnológico, es decir, tenemos diez años de televisión digital terrestre, pero eso no significa que el acuerdo que ha existido en la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de Ginebra de 2015, lo único que se ha comprometido es, digamos, a una estrategia de 20-25-30, es decir, emigración en 2020 de la banda actual de TDT, revisión del futuro de 2030 a partir de 2025 y garantizado en la banda inferior a 700 de la TDT.

Pero ***¿qué va a ocurrir?*** Pues no se sabe, seguramente que volverá a haber otro embate de los operadores de telefonía, que es un negocio mucho más rentable que la televisión, sin duda alguna, pues intentarán también arrebatar la banda inferior a 700 MHz.

¿Hay más espacio radioeléctrico? Sí lo hay pero el espacio radioeléctrico es limitado, por lo tanto yo creo que las estrategias de la televisión pública también tienen que desarrollarse, primero tener garantías de que debe tener presencia en las distintas plataformas y los operadores de televisión pública deben desarrollar sus estrategias para estar presentes en lo que podríamos llamar esas nuevas plataformas, televisión en la nube o como quieran llamarle, pónganle el nombre que más le guste, pero yo creo que es absolutamente necesario.

¿De financiación? Evidentemente ¿Qué ha ocurrido en la televisión pública en los últimos años? Pues lo que ha ocurrido es que ha habido un grupo de radiotelevisiones públicas que han dispuesto de mayores recursos entre 2010 y 2016 (utilizo datos de 2016 porque no es fácil conseguir datos homogéneos todavía de 2017 y por tanto creo que son representativos).

¿Y qué ha ocurrido en la parte de abajo del siguiente gráfico?
(Variación presupuestaria del PSM 2010-2016) Como es el caso de Portugal, como es el caso de Grecia... donde ha habido descensos en la financiación entre el 30, el 40 y el 50 por ciento.



Los presupuestos de las radiotelevisiones públicas autonómicas en los últimos diez años han descendido un 40% y sin embargo las radiotelevisiones públicas han tenido que afrontar nuevos servicios, han tenido que afrontar su continuidad y evidentemente eso se ha notado en la calidad de sus servicios, independientemente de que hayan mejorado o no su deficiencia, por lo tanto estamos ante otro tema importante.

Sí me gustaría romper otra lanza en relación con la financiación y la situación de España con respecto a otros países europeos: en España el coste de la televisión pública por habitante por cápita es de 44€ frente a 66 € de la media europea. El coste por hogar es de 70 € frente a la media europea, que es de 150, por lo tanto estamos ante un tema importante que merece también una reflexión.

Lo mismo que en las televisiones autonómicas, es decir, el coste de las televisiones autonómicas está más o menos en torno a 30€ frente al presupuesto de, por ejemplo, las televisiones regionales belgas, o las televisiones regionales alemanas, ya que en el caso de Bélgica es dos veces más alto y en el caso de las alemanas, tres veces más y he puesto esos dos ejemplos para comparar un poco el modelo estatal de Europa y el modelo regional de España frente a Europa.

Por lo que se refiere al tema de los nuevos valores, decir que la televisión nace con la BBC con los tres grandes valores de su fundador, en 2012 la Unión Europa de Radiodifusión aprueba y lo publica en 2014, los seis valores fundamentales, pero ahora estamos ante una nueva realidad, la realidad de la televisión en Internet o de los servicios audiovisuales, o de los servicios públicos de comunicación en Internet y ahí tenemos un catálogo de nuevos valores que podríamos extender y que yo creo que es necesario poner en el debate sobre la gobernanza y que yo creo que es necesario poner en la gestión.

Termino diciendo también en torno al reto de la regulación, que la trasposición de la directiva europea lleva implícito otra reforma importante en la legislación nacional, que es la reforma de la CNMC, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que es la que tiene las competencias en materia audiovisual a nivel estatal ¿y por qué lo digo? pues porque la Directiva, una de las invocaciones que hace a los estados específicamente en cuanto a la revisión de la Directiva es reforzar la independencia de los reguladores de la comunicación audiovisual, por tanto creo que es otro reto que la reforma de la legislación en el caso de España creo que es necesario y que además tendrá que ser necesariamente acometido.

La ciudadanía ante los medios audiovisuales. Barómetro Audiovisual de Andalucía

Cristina Cruces Roldán

> "El Barómetro Audiovisual de Andalucía no es un fósil estadístico, sino un instrumento flexible, moldeable y permeable a los cambios sociales"

El propósito de esta presentación es dar a conocer uno de los instrumentos de investigación y acercamiento al audiovisual más relevantes del Consejo Audiovisual de Andalucía. Se trata del Barómetro Audiovisual de Andalucía (BAA), una herramienta de carácter estadístico, centrada en la población andaluza según una amplia muestra —en la edición de 2018 ha sido de más de 3.000 informantes—,[1] inscrita en la función que detalla el artículo 4.18 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía de realizar estudios sobre los diversos aspectos del sistema audiovisual.

Como análisis estadístico, el Barómetro toma el pulso de las percepciones, evaluaciones, actitudes, expectativas y hábitos respecto al entorno audiovisual de la ciudadanía, cuyas relaciones son cada vez más complejas y cambiantes, están más presentes en la vida cotidiana y en la manera que tenemos de comprender y hasta configurar nuestro entorno de relaciones y experiencias. Pero, además, el BAA proporciona al Consejo herramientas con las que afrontar sus planes de actuación, que se convierten en diagnóstico y guía para las acciones futuras a acometer por la institución. A través de él se obtienen indicadores útiles, y se pone a disposición de la comunidad investigadora una completa base de datos de acceso libre.

El Barómetro ha tenido continuidad desde su primera edición (2007, con datos de campo de 2006), poco después de iniciada la andadura del Consejo Audiovisual de Andalucía. Ello añade una cuarta funcionalidad a la investigación: la de conocer, hoy ya para más de una década, la evolución de muchos de sus indicadores. Permítanme la metáfora: los resultados del Barómetro no sólo ofrecen una "foto" o una "radiografía" de la realidad, sino que adoptan la forma de una pequeña película, en la que hemos visto aparecer nuevos actores o desaparecer otros —como la pornografía en abierto—, hemos asistido al crecimiento de algunos personajes —como Internet—, hemos visto desaparecer algunas tramas —como las temáticas relativas a la TDT—, y advertimos los finales abiertos de muchos de estos argumentos: qué sucederá con la fragmentación de las pantallas, con la redefinición de lo que hoy conocemos como "televisión" y "audiencia", con el grado de compromiso que puedan tener los prestadores con el respeto de los principios fundamentales y democráticos, con las oportunidades abiertas por la "sociedad de la información"...

Temáticamente, cada edición de la encuesta alterna módulos informativos monográficos y preguntas únicas, con cuestiones que pueden ser de continuidad a modo de "panel" (motivaciones y preferencias de medios o prestadores, protección de los menores, publicidad, actitudes hacia la regulación, valoraciones de servicio público) y otras que se abren novedosamente cada año, en función de la actualidad, de las investigaciones y acciones en curso en el Consejo, o por la centralidad que detentan para sus funciones. Aplicamos una compleja metodología donde se combinan preguntas dicotómicas, abiertas y en escala (para un mejor análisis de la segmentación estadística), y presentamos los resultados en forma de tabulaciones bivariadas, gráficos, análisis de segmentación y evolución de cada pregunta en las series temporales.

Para el análisis multivariante, se escogen agrupaciones de preguntas; se realizan, además, capítulos monográficos con aglomerados o clusters y bases estadísticas con tablas comparadas respecto a sus comportamientos para la ciudadanía digital/no digital, crítica/acrítica, activa/pasiva, la actitud hacia la protección de los menores, los hogares con menores de trece años, el nivel sociocultural o la relación con los medios. Las técnicas multivariantes y los árboles de segmentación nos permiten advertir dos tipos de tendencias: el comportamiento sociodemográfico respecto a una pregunta o temática concreta, y las posiciones específicas de cada uno de los perfiles de informantes (segmentación) previamente clasificados según tablas de datos básicos en las que entran, desde las variables personales más comunes, hasta otras como el tipo de agrupamiento familiar, o la posición en el ciclo de vida.

En conclusión, el BAA no es un fósil estadístico, sino un instrumento flexible, moldeable y permeable a los

1 Los tamaños interanuales de las muestras para el Barómetro han sido los siguientes: 2007: 1500 entrevistas; 2008: 1500 entrevistas; 2009: 1500 entrevistas; 2010: 1600 entrevistas; 2011: 2432 entrevistas: 2012: 2900 entrevistas; 2013: 2902 entrevistas; 2014: 2450 entrevistas; 2015: 3000 entrevistas; 2016: 2452 entrevistas; 2017: 3000 entrevistas, y 2018: 3.018 entrevistas, lo que hacen un total de 28.254 personas encuestadas en el periodo.

> "La percepción del cumplimiento o no de algunos principios fundamentales evidencia una paradoja entre evaluaciones y hábitos ciudadanos"

cambios sociales, culturales, políticos y económicos en los que los medios, indefectiblemente, están inmersos.

Temáticas interanuales

El Barómetro ha focalizado a lo largo de sus ediciones completas temáticas que podemos organizar en una serie de campos. Nos detendremos en algunos de ellos más abajo:

1. **Soportes,** tecnologías, usos y hábitos. Hábitos y preferencias de exposición a medios, entretenimiento e información, géneros televisivos y radiofónicos, temas de actualidad, tiempo de exposición a la televisión y otros medios, modelos de consumo (surfing, distraído, compañía, concentrado selectivo, zapping, streaming), motivaciones de visionado televisivo y de Internet, valoración de horarios tardíos, afectación de hábitos y preferencias horarias, Internet como medio de comunicación, nuevas tecnologías, disponibilidad de equipos y dispositivos inteligentes, pautas de uso de Internet, tiempo de exposición y consumo fuera de horario, dispositivos y plataformas utilizados, medios seleccionados para información y entretenimiento, actividades paralelas y visionado multipantalla, televisión y radio a través de Internet.

2. **Contenidos.** Valoraciones respecto a contenidos: satisfacción/preocupación, posiciones generales acerca de lo peor y lo mejor de la televisión, preocupación respecto a contenidos, informativos, sensacionalismo en política, rigor, subjetividad, calidad de la información, sucesos, violencia, contenidos eróticos y pornográficos, contenidos educativos, derechos al honor, la intimidad y la imagen, otros valores fundamentales (ideas, creencias, raza, sexo, etc.), lenguaje soez, programación deportiva, deporte femenino, juego en los medios de comunicación, percepción y regulación de su publicidad, videncia y tarot, valores de imparcialidad y pluralismo, diferencia entre medios públicos y privados, actuaciones posibles, corrupción y control político, influencia de medios en la opinión pública y sobre el voto, externalización de informativos, igualdad, estereotipos sexistas, vulneración de derechos, papel de los medios, formas de contribuir a igualdad, violencia de género, iniciativas, televisión de calidad y "telebasura", dependencia de las audiencias, diversidad y pluralismo sociales, presencia de colectivos, estigmatización, arquetipos sobre la población gitana, inmigración y refugiados, contenidos religiosos, imagen de los mayores, programación cultural, imagen de Andalucía, estereotipos andaluces, estrategias de valoración positiva, flamenco.

3. **Publicidad.** Volumen, pantalla dividida, pie de pantalla y nuevos formatos publicitarios, contenidos, publicidad y canales públicos, confusión entre contenidos y publicidad, publicidad en radio, tiempos de publicidad, teléfonos eróticos, tarot, calidad, estrategias ajenas a la realidad, letra pequeña, uso de confianza, sexismo, falta de civismo, "culto al cuerpo", salud, belleza, hábitos relacionados con pausas publicitarias, prohibición, limitación y eliminación de la publicidad en los canales públicos, control de contenidos.

4. **Protección de los menores.** Módulos monográficos sobre menores, temáticas sobre adolescentes, influencia de los medios entre los menores, papel de las escuelas, valoraciones sobre programación (horarios, señalización, intimidad, contenidos inapropiados, programación de adultos, canales temáticos...), publicidad y menores, tiempos de publicidad, eliminación de anuncios, temáticas, horario infantil, grados de satisfacción, diferencias entre medios públicos y privados, horarios de protección infantil, imagen de los menores en televisión, visionado televisivo en familia (tiempos, dispositivos, programación, dificultades, valoración, consumo fragmentario...), radio: atractivo para jóvenes y razones, Internet: ciberacoso, conocimiento y actuaciones, percepción de riesgos e inconvenientes, libertad, contenidos inapropiados, odio, publicidad y contenidos, gratuidad, pornografía, tiempo de exposición a Internet, diálogo y control normativo, Internet, móviles, mensajería y redes sociales, incidencias, supervisión y límites, riesgos percibidos.

5. **Modelos de televisión.** Canal de televisión preferido, valores de neutralidad, entretenimiento, calidad, TDT, televisión local, propaganda, consumo, tipo de programas, televisión de pago, funciones y valoración de televisiones públicas y

> "Hemos asistido al avance de internet como gran competidor de la televisión a la hora de elegir el medio favorito de información"

privadas, aspectos deseados en la programación, privatización de las televisiones públicas, canon antiplublicitario, señalización, RTVA.

6. **Regulación.** Regulación de contenidos audiovisuales y publicidad, autorregulación y regulación, líneas de trabajo, atribución de funciones de vigilancia y protección, disposición a reclamar y motivaciones, conocimiento del CAA, ampliación de funciones del Consejo a Internet, funciones en relación con los menores.

Imparcialidad y pluralismo

La percepción del cumplimiento o no de algunos principios fundamentales evidencia una paradoja entre evaluaciones y hábitos ciudadanos: el distanciamiento y la desconfianza respecto a algunos aspectos de los medios, a la vez que la fuerte adherencia hacia su consumo. Por un lado, una serie de valores esenciales se ven reiteradamente cuestionados, como la imparcialidad y el pluralismo, este último fuente de los informes anuales que publica el Consejo Audiovisual de Andalucía desde 2009 para las televisiones públicas. Ambos principios vienen siendo objetados desde las primeras ediciones del BAA, y aunque afectan principalmente al medio más universal —la televisión—, radio e Internet tampoco han aprobado en imparcialidad y pluralismo a ojos de la opinión pública en la edición de 2018, e incluso se sitúan a la baja en datos de evolución.

La cuestión es especialmente preocupante si se particularizan los informativos respecto al resto de la programación: ocho de cada diez informantes estima que en los telediarios, debates y tertulias se prioriza el sensacionalismo frente al rigor, y más de una tercera parte entiende que se manipula la información. Otras apreciaciones, a mucha distancia, se centran en los contenidos violentos, el exceso de referencias políticas o la inclusión de publicidad.

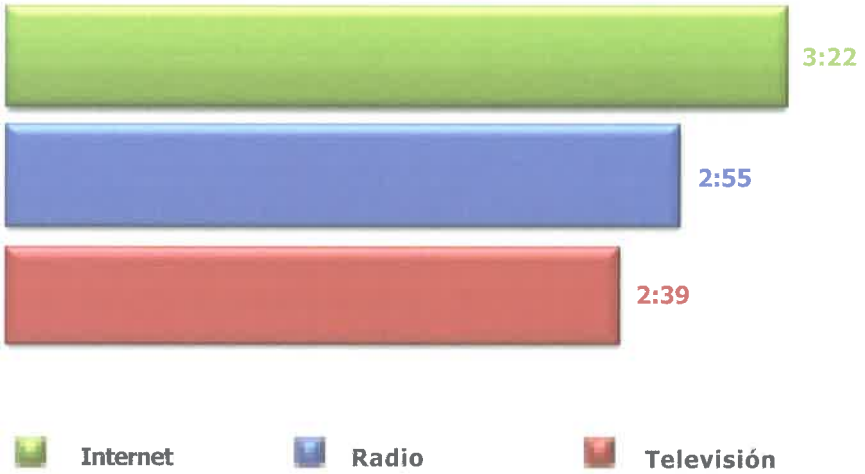
Televisión e Internet

En la secuencia longitudinal, los datos del Barómetro nos advierten de una competencia creciente de las audiencias entre televisión e Internet, si bien la televisión nunca abandona su posición dominante a lo largo de las distintas ediciones, y sigue siendo el medio con mayor penetración entre la población, casi universal: un 97,4% de las personas entrevistadas dedica algún tiempo al día a verla. Internet y la radio ocupan respectivamente tres cuartas partes y dos terceras partes de la audiencia diaria (73,3% y 66,2% respectivamente), pero en los hogares andaluces Internet ha venido ganando peso año a año. El comportamiento respecto a la radio es más variable en las distintas ediciones, con subidas y descensos de audiencia en cada año.

En tiempo declarado de dedicación —que refiere a la base de usuarios que hacen uso diario de cada uno de los medios, un dato cualitativamente distinto al que ofrecen los audímetros— televisión y radio superan las dos horas diarias, prácticamente tres en el caso de la radio, y es Internet el medio al que se dedica más tiempo diario: casi tres horas y media.

> "A partir de los 15 años resulta muy poco común encontrar a menores sin móvil, en una etapa que suele consolidar cierta independencia parental"

Gráfico 1. Tiempo medio dedicado a los medios de comunicación audiovisual: televisión, radio, Internet (horas: minutos)



Fuente: BAA, edición 2018. Base: usuarios que hacen uso diario de cada uno de los medios

En 2018, más de la mitad de la población elige el entretenimiento como motivo principal de opciones por la televisión. Sólo un tercio alude a la posibilidad de informarse (35,9%), y se alejan notablemente otros valores como que la televisión "acompaña" (5,5%) aprender (4,7%) y "desconectar/relax" (3,1%). Las mismas opciones respecto a Internet apelaban en 2017, entre los usuarios de la red, a la plena disponibilidad de los contenidos en cualquier momento del día (39,7%), la agilidad en el acceso a los contenidos (31,3%), y —a mayor distancia— al mayor número de fuentes que consultar o la ausencia de publicidad.

Hemos asistido al avance de Internet como gran competidor de la televisión a la hora de elegir el medio favorito de información, siempre con fluctuaciones que pueden explicarse por el efecto de "televisión como refugio". Si en 2007 la red era escogida por siete de cada cien andaluces como medio favorito de acceso a la información, el porcentaje se cuadruplica en 2018 y llega casi al 30% de la población. A pesar del descenso de casi 10 puntos que sufre la televisión respecto al año anterior, sigue siendo el medio favorito para informarse en Andalucía. Prensa diaria y radio experimentan un leve descenso respecto a 2017.

La secuencia temporal del BAA demuestra que, en apenas once años, Internet ha multiplicado por 28 su primera elección como medio de entretenimiento. Entre 2017 y 2018 Internet ha aumentado un 12%, mientras que en el más largo plazo la televisión no ha dejado de ser cada año, y sufre una significativa pérdida de usuarios de casi 17 puntos respecto al año anterior. El número de radioyentes ha aumentado ligeramente, mientras desciende también de forma casi imperceptible la prensa diaria.

Obviamente, estos comportamientos presentan una gran diversidad sociodemográfica. En el desplazamiento hacia Internet se pueden advertir el protagonismo de la población joven, urbana y de mayor nivel formativo, y también la brecha de género (en mayor medida hombres que mujeres). Todas ellas funcionan como variables interconectadas, y alcanzan valores diferenciales de hasta el 40%. La población que se declara usuaria de Internet, por ejemplo, marca 20 puntos menos en preferencia por la televisión como medio de entretenimiento, porcentaje que desplaza a Internet. Los efectos de consumo son también destacables: los internautas ven la televisión una media de dos horas y 41 minutos, mientras que los no usuarios lo hacen tres horas y 47 minutos.

> "La inexistencia de una programación infantil y juvenil en televisión produce el desplazamiento de los menores hacia programaciones y horarios de adultos"

Para la radio, los tiempos son de dos horas y 27 minutos diarios en el caso de los internautas, y de tres horas y doce minutos entre quienes no lo son.

Respecto a los soportes, el BAA confirma su multiplicación, en particular entre los menores. En datos de 2016, uno de cada cuatro andaluces de diez años (24,6%) tiene móvil; más de la mitad de los niños y niñas de once o doce años cuentan con este dispositivo y entre los de trece años el porcentaje crece al 75%, coincidiendo ya con el paso a la educación secundaria.

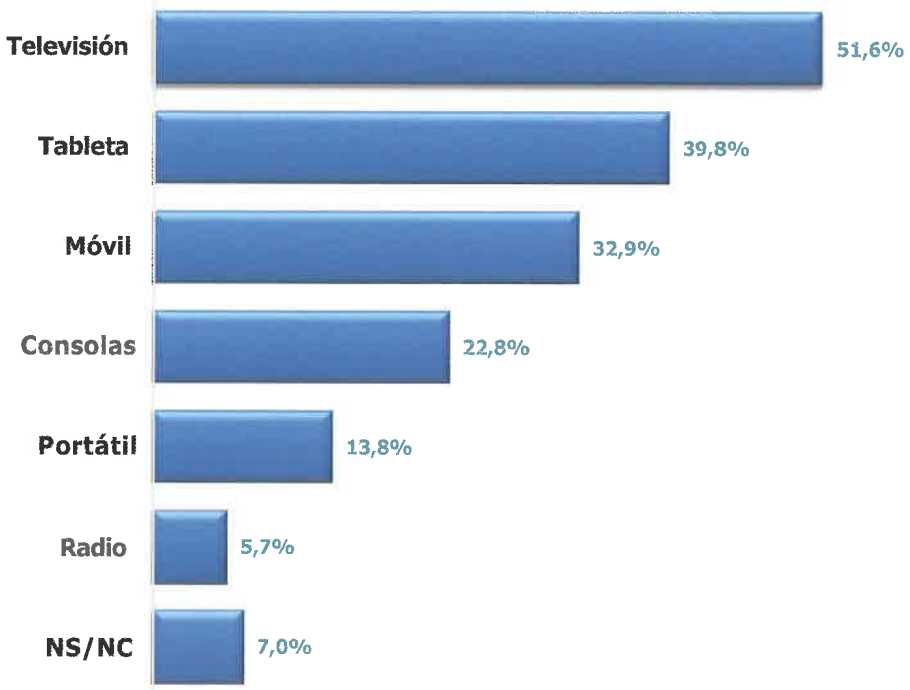
A partir de los 15 años resulta muy poco común encontrar a menores sin móvil, en una etapa que suele consolidar cierta independencia parental.

A pesar de los riesgos que expresan sus progenitores, más del 90% de estos menores utiliza Whatsapp a través de sus propios teléfonos, y en torno al 45% de ellos admite que tiene perfil en Facebook y cuenta en Instagram. Además del monográfico sobre ciberacoso incluido en el Barómetro de 2016, el Consejo ha publicado en 2019 una decisión y un informe sobre ciberacoso y menores que evidencia el incremento de estas prácticas y estudia la agenda que sigue en las televisiones públicas de Andalucía.

La edición de 2018 confirma que los dispositivos de comunicación más usados por los menores de 13 años en los hogares andaluces son la televisión (51,6%) y la tableta (39,8%). Ocupa el tercer lugar el uso del teléfono móvil (32,9%), seguido de la consola (22,8%). Los ordenadores portátiles y la radio son los dispositivos menos utilizados: 13,8% y 5,7% respectivamente.

Sirvan estos datos para comprobar cómo, en apenas una década, el BAA ha sido testigo directo de la gran revolución tecnológica de los medios de comunicación de masas, mediante la irrupción y difusión definitivas (y casi universales para algunos sectores de la población)

Gráfico 2. Dispositivos más utilizados por los menores de trece años



Fuente: BAA, edición 2018. Base: hogares con menores de trece años. Respuesta múltiple: los porcentajes suman más del 100%, pues su base no es el total de las respuestas, sino los individuos que eligen cada una de ellas

> "Más de la mitad de las personas encuestadas confirman la dificultad de controlar el uso y exposición de las personas jóvenes a los medios de comunicación"

del acceso y uso de la red. Lo que ha modificado no sólo las relaciones entre la sociedad, las tecnologías y los medios, sino que ha afectado también los modelos educativos, las relaciones interpersonales, la forma de difundir y generar conocimientos y la propia identidad personal, cultural y social de sus usuarios como sujetos mediados. Se impone el acrónimo TRIC —que incorpora las categorías "tecnologías", "relación", "información" y "comunicación"— como nuevo paradigma que define la red mucho más que como una trama de relaciones virtuales, y que alcanza a convertirse en motor de comportamientos colectivos.

Prestadores públicos y servicio público

La función principal atribuida por la ciudadanía a los prestadores públicos es, para casi la mitad de las respuestas de 2017, "informar de la actualidad" (48,4%). Una programación cultural y educativa (33,9%) y tener una programación entretenida (22,9%), calidad, fomento de valores sociales y no tener anuncios (16,5%, 11,2% y 4,1% respectivamente) tienen menor peso estadístico.

Protección de los menores

La protección de los menores y las valoraciones respecto a esta temática, cambiantes en cada edición, han dado lugar baterías múltiples de preguntas en diversas ediciones del Barómetro que incluyen desde la señalización hasta los horarios, la intimidad y la propia imagen y los contenidos inadecuados, diferenciando el conjunto de los menores de los dos intervalos de menores de trece años y población adolescente.

La edición de 2017 pudo de manifiesto una serie de valoraciones por lo general bastante negativas respecto a la posición de los menores frente a los medios, en lo tocante a respeto de horarios protegidos, calificación y señalización, anonimato, imagen e intimidad, contenidos eróticos, violencia y lenguaje soez, y un aspecto sobre el que el que el Consejo se ha pronunciado reiteradamente en sus informes: la inexistencia de una programación infantil y juvenil, que produce el desplazamiento de los menores hacia programaciones y, por tanto, horarios de adultos y consolida el visionado en soportes alternativos.

En 2018, varias cuestiones sobre consumo se han trasladado a hogares con menores. Comprobamos que, a pesar de que madres y padres dicen ejercer control sobre los contenidos ofrecidos por los medios de comunicación audiovisual, el 40,2% de ellos cree que los jóvenes de entre 13 y 17 años están expuestos a contenidos inadecuados para su edad, frente a un 59,8% que no está de acuerdo con esta afirmación. El 73,5% de progenitores o tutores que tienen estos menores a su cargo afirma que usan Internet de forma habitual, sin especificar la finalidad, y sólo una cuarte parte confirmó que los menores de trece años a su cargo no se conectan de forma habitual a Internet.

Respecto al tiempo diario dedicado por los jóvenes menores de 18 años al uso de Internet, el 78,9% de las personas encuestadas responde que es de entre una y tres horas diarias, el 12,% de entre cuatro y seis, casi el 3,5% de entre siete y nueve, y el 1,5% de más de diez horas diarias.

Respecto a la limitación horaria de conexión a Internet, casi tres de cada diez hogares con menores de 18 años la sitúa en las 20:00 horas, dos en las 21:00 o las 22:00 horas y uno en las 23:00 horas. Un 5,4% de las personas entrevistadas afirma que sus menores usan Internet hasta la medianoche.

Otra serie de cuestiones en torno a las cuales se solicitó valoración en 2017 se refieren a la programación destinada a los adolescentes y su consumo audiovisual, con una altísima coincidencia en que el consumo audiovisual de los jóvenes es cada vez más independiente y en solitario, que la programación fomenta aspectos negativos de fama fácil y "culto al cuerpo", o que los jóvenes acceden a los contenidos de Internet habitualmente sin la supervisión de adultos. Concita menos acuerdo el enunciado de que la imagen de los adolescentes en televisión es positiva y los hace aparecer como activos, responsables y preocupados por temas sociales.

En 2018 hemos abundado en algunas de estas cuestiones, como los riesgos en el uso de Internet para las personas jóvenes, la inadecuación de contenidos y el exceso de exposición a los medios, cuyo total acuerdo se sitúa en torno a dos tercios o más de las respuestas. Más de la mitad de las personas encuestadas confirma la dificultad de controlar el uso y exposición de las

> "La regulación de los contenidos audiovisuales es considerada muy necesaria por más de la mitad de la población y bastante necesaria por el 26,8%"

personas jóvenes a los medios de comunicación, y casi la mitad considera que las redes sociales permiten a las personas jóvenes estar mejor informadas y estar en permanente interacción con otros.

Igualdad y violencia de género

El respeto por los derechos fundamentales en los medios de comunicación es una pieza clave en la formación de valores. Esto parece estimar el 72,7% de la población andaluza para la que los medios son bastantes o muy importantes en la tarea de lograr una sociedad más igualitaria (edición de 2015 del BAA). El 14,5% atribuye alguna importancia a los medios en estas funciones, mientras que para el 6,4% el tener una sociedad igualitaria no depende de los medios de comunicación.

En torno a esta cuestión, sobre una batería de preguntas acera de contenidos en los medios, la afirmación que más asentimiento concita en 2018 es la existencia de estereotipos sobre mujeres en programación y publicidad (nueve de cada diez).

Al preguntar por estrategias concretas para lograr la igualdad de hombres y mujeres (edición de 2015), más de una tercera parte de la población apuesta por asegurar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las tertulias de opinión y por evitar los estereotipos en la publicidad, y una cuarta parte de las personas encuestadas valora la realización de campañas contra la violencia de género.

En 2014, el BAA incluyó un módulo específico sobre violencia de género. Entre otras, se incluyó una batería de preguntas valorativas sobre el nivel de utilidad atribuido a una serie de medidas desde los medios. Una abrumadora mayoría estimaba que serían operativas: prácticamente nueve de cada diez defendieron que se combatiría bastante o mucho la violencia machista eliminando la publicidad sexista y los contenidos que discriminan o denigran a las mujeres, que sería bastante o muy útil que los y las profesionales de los medios estuviesen obligados a respetar algunas normas para el tratamiento informativo de la violencia de género. Así mismo evaluaron positivamente que se difundan las sentencias condenatorias a los maltratadores, y la utilidad de realizar cambios en los mensajes de las campañas publicitarias.

Contenidos que requieren un seguimiento específico. La publicidad del juego

Varios contenidos del Barómetro se combinan con informes, resoluciones y recomendaciones específicas emanadas en otras actuaciones del Consejo: programación deportiva, pornografía, videncia, hábitos alimentarios, inmigración, programación religiosa, cultural, diversidad social... Quisiera detenerme ahora en las percepciones sobre la publicidad del juego, que manifiesta un posicionamiento crítico por parte de la ciudadanía.

En varias ocasiones, el BAA ha incluido preguntas sobre esta temática, la última en la edición de 2017. Las opciones se decantaron, para siete de cada diez personas entrevistadas aproximadamente, por la conveniencia de una ley de la publicidad de las actividades de juego, la afirmación de que "la publicidad de juego debe tratarse como ocurre con el alcohol o el tabaco, advertir del consumo responsable y de que es una conducta social de riesgo", que se debería impedir el acceso de los menores a esta publicidad, o la asociación del juego con la programación deportiva, normalizando las apuestas como una parte más del deporte, que los anuncios de juegos en televisión no deberían utilizar a personajes famosos, que se da una imagen del juego relacionada con el éxito social, y que la publicidad del juego no está debidamente identificada y separada de la información".

Los porcentajes de desacuerdo fueron muy bajos: menos del 5% de las personas encuestadas mostró un grado de desacuerdo o total desacuerdo con los enunciados sugeridos.

Regulación

Ateniéndonos al objeto central de estas jornadas, presentaré ahora algunos resultados respecto a la regulación, que se ha incluido a modo de panel desde los inicios del BAA.

El primer aspecto que se solicita es la actitud hacia la necesidad de regulación de contenidos audiovisuales por parte de algún organismo público. En 2018, más de la mitad de la población lo entiende muy necesaria, y el 26,8% bastante necesaria. Tan solo el 4,2% no la ven precisa. A lo largo del periodo 2007-2018, crece en

estimación, reduciéndose significativamente la opción "no sabe/no contesta".

Un segundo aspecto que se valora es la capacidad de las cadenas de televisión para autorregularse, esto es vigilar por sí mismas que los contenidos que emiten no vulneren los valores, principios y derechos protegidos por la legislación o el consenso social.

En 2014 se evaluaron la confianza en la autorregulación de los medios y la demanda expresa de regulación pública. Las dos posturas presentaron un porcentaje muy similar, aunque fueron más quienes decían confiar en la autorregulación: el 42,4% defendió que las televisiones son capaces de autorregularse, por un 38,6% consideró lo contrario, con una significativa cuarta parte de la población que optó por el "no sabe".

Respecto a la decisión de otorgar las responsabilidades de quién debe vigilar y proteger a los menores frente a los medios, el valor dominante, con un abultadísimo 94,7% en multirrespuesta, es atribuirlas a los padres, madres o tutores/as legales de los menores. Un 36,3% lo hace a las instituciones públicas y sólo el 12,4% a las propias cadenas.

Respecto a los temas principales sobre los que una institución como el Consejo debería trabajar, las expectativas ciudadanas se concentran en cuestiones relacionadas con los principios fundamentales, la televisión de calidad, la igualdad y la lucha contra la violencia de género, la solidaridad, evitar la "telebasura" y promocionar la programación de tipo cultural (2017). Todas estas respuestas (en formato múltiple) ocupan entre tres y cuatro de cada diez opciones. Otras son minoritarias: para dos de cada diez impedir el lenguaje soez o los insultos o regular la programación dirigida a los menores. Fomentar el pluralismo y la igualdad en el deporte se escogen muy minoritariamente.

En 2018, el aspecto peor valorado o que más preocupa de la televisión, para tres de cada diez ciudadanos, es el excesivo número de programas del corazón. Una cuarta parte considera excesivo el tiempo destinado a la emisión de publicidad, y el 14,6% señala que lo peor de la televisión es la manipulación de la información. Con menor tasa de respuesta se apuntan la falta de educación y de civismo y el sensacionalismo. Algo más del 5% de las personas encuestadas dice no encontrar nada bueno en la televisión.

La importancia creciente de Internet lleva a un 61,5% de las personas encuestadas a estimar que el Consejo Audiovisual de Andalucía debería ampliar sus tareas reguladoras a los contenidos y publicidad presentes en la red (2017).

Respecto a las principales funciones que debería asumir el CAA para la regulación de contenidos y publicidad en Internet, en 2018 el 64,9% considera que este organismo debería centrase en señalar los contenidos inadecuados para los menores de edad, y el 38,6% que debe centrarse en identificar y luchar contra el ciberacoso. En tercer lugar, el 38,3% de las personas consultadas contempla la posibilidad de eliminar aquellos contenidos que produzcan incitación al odio por raza, religión, etc. Tan solo el 17,4% de las respuestas se refieren a la regulación de contenidos del juego y el 9,3% a la regulación del exceso de publicidad en Internet.

Entre quienes consideran lo primero, se ha concretado en 2018 cuáles deberían ser estas funciones reguladoras para la protección de los menores de edad, con los resultados siguientes.

La disposición a dirigirse a un órgano o institución públicos a fin de reclamar o denunciar alguna cuestión relacionada con contenidos y publicidad en radio y/o televisión es mayoritaria: el 50,2% manifiesta su disposición a reclamar o denunciar, frente al 35,8% que no lo haría. Tras el período de caída y estabilización entre los años 2013 y 2015, esta cuestión ha comenzado a crecer en respuestas positivas a partir de 2016. En 2017 alcanza el máximo histórico de la serie, para descender ocho puntos en 2018.

Las razones por las que no se acudiría a reclamar son, para cuatro de cada diez informantes, que "no serviría de nada", que las instituciones "no hacen caso", o que "no merece la pena". Dos de cada diez aluden a "evitar líos, problemas o complicaciones. Otras razones de menor peso son "no saber dónde dirigirse para denunciar o cómo hacerlo", que "no le compete, corresponde a gente más preparada", falta de tiempo, "no le interesa, no le preocupa", o "no tener preparación".

Finalmente, se evalúa el grado de conocimiento del Consejo Audiovisual de Andalucía, que se mueve, tras una distorsión en 2017, en torno a una cuarta parte de la población andaluza.

Se verifica la relación entre el conocimiento del Consejo y la disposición a reclamar. Quienes conocen el Consejo están predispuestas en mayor medida (76,7%) a expresar su descontento con los contenidos audiovisuales, mientras el desconocimiento del Consejo correlaciona con ignorar dicha posibilidad (45,5%).

Otros derechos (rectificación, réplica, presunción de inocencia, honor, intimidad...)

Ángel Rodríguez-Vergara Díaz

JUSTICIA MEDIÁTICA Y DERECHOS DE LOS INOCENTES[2]

Introducción

Me gustaría empezar con dos precisiones. En primer lugar, voy a abordar el tema de mi ponencia desde una perspectiva propiamente jurídica, ese es mi background, mi formación académica, y por lo tanto diré algo de fenómenos mediáticos y audiovisuales, pero me voy a centrar no tanto en la descripción de estos fenómenos, ya que se ha venido haciendo a lo largo de toda esta sesión, sino en las propuestas de regulación que creo que son necesarias para cubrir algunas de sus lagunas.

Y, en segundo lugar, me he permitido hacer una variación en el título que constaba en el programa porque cuando lo vi reflejado como "otros derechos, rectificación, honor, intimidad, presunción de inocencia" me pareció que lo que mejor resumía, por las razones que después les voy a explicar, lo que yo pensaba contarles era titularlo de este modo: "Justicia mediática y derechos de los inocentes".

De manera que la primera parte de mi presentación va a consistir, precisamente, en definir estos dos términos, qué entiendo por derechos de los inocentes y qué entiendo por justicia mediática, y en segundo lugar me centraré en el principal argumento que explica la situación actual en relación con estos temas, que es lo que podríamos llamar la mutación funcional del principio de publicidad de las actuaciones judiciales. Después describiré sucintamente dos fenómenos que creo que se pueden asociar a esta mutación funcional del principio de publicidad procesal: en primer lugar, el florecimiento de la defensa mediática, es decir, de estrategias procesales orientadas a los medios de comunicación; y, en segundo lugar, la justicia como espectáculo, es decir, el info-entretenimiento y el show

2 Texto de la intervención en las Jornadas La Regulación Audiovisual en una Sociedad Democrática, organizada por el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) y celebradas en el Parlamento de Andalucía los días 22 y 23 de octubre de 2018. Agradezco a la Presidenta del CAA, la profesora Emelina Fernández Soriano, su invitación para participar en las Jornadas, a los servicios del CAA la facilitación de la transcripción de la intervención oral y a Andrés Torres Fonseca la ayuda prestada en la corrección del texto.

> "El legislador tiene que ver en qué casos la intensidad del juicio paralelo es suficientemente alta como para exigir una regulación de carácter restrictivo"

judicial. A la hora de abordar estos fenómenos me centraré no tanto en su descripción, sino, aún siendo consciente de que esto puede ser un poco polémico, en las propuestas de regulación que considero que debe hacerse sobre cada uno de ellos.

Los derechos de los inocentes

Los derechos de los inocentes y la justicia mediática. Siendo este el título de mi ponencia, la primera cuestión sería qué entendemos por derechos de los inocentes. La pregunta a responder en primer lugar es ¿quiénes son los inocentes? Podríamos pensar que inocentes somos todos, de hecho, nuestra Constitución cuando habla del derecho a la presunción de inocencia se refiere a todos, todos tenemos ese derecho; pero no nos referimos a los inocentes en un sentido tan amplio, porque es cierto que todos en ese sentido somos inocentes, pero no es menos cierto que en determinadas circunstancias hay una serie de derechos que se manifiestan de una manera más prevalente, más transcendente o más importante. Hay una serie de circunstancias en las que las personas que son titulares de derechos de todos, como el honor, la intimidad, la propia imagen o la presunción de inocencia, pueden ejercerlo con una mayor fortaleza frente al otro derecho que típicamente se contrapone con estos, que es, en muchas ocasiones, la libertad de expresión o la libertad de información.

Así se deduce también, por lo que respecta al derecho a la presunción de inocencia, de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos es un poco más específico que nuestra Constitución y no dice "todos tienen derecho a la presunción de inocencia" sino "toda persona acusada de una infracción tiene derecho a la presunción de inocencia", de manera que cuando alguien es acusado de una infracción, es decir, está implicado en un procedimiento penal en un sentido amplio porque además, aquí la terminología procesal ha cambiado recientemente, como ustedes saben, (de imputado a investigado) cuando alguien está sometido a una actuación por parte de la Administración de Justicia o de las fuerzas policiales, en ese momento sí entra dentro de la categoría de inocente a los efectos de poder ejercer estos derechos con un plus de fortaleza frente a la libertad de expresión.

¿Cuáles serían estos derechos de los inocentes, así considerados? Pues los que ya he mencionado, el derecho al honor, el derecho a la intimidad, el derecho a la propia imagen, el derecho a un juez imparcial, el derecho a la presunción de inocencia. En este último derecho hay cierta polémica jurisprudencial y doctrinal, hay quien piensa de una manera más restrictiva que el derecho a la presunción de inocencia solamente puede ser vulnerado por un juez cuando condena a una persona sin una prueba de cargo suficiente, pero que no puede ser vulnerado, en un sentido técnico, por los medios de comunicación. Todos decimos que los medios de comunicación deben de respetar la presunción de inocencia y así se encuentra en varias recomendaciones, por ejemplo, del Consejo Audiovisual de Andalucía, pero no tenemos hasta ahora ninguna sentencia que establezca que este derecho ha sido vulnerado por un medio de comunicación.

¿En qué situación nos encontramos? Si nos acogemos a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hay una evolución importante. Es verdad que dicho tribunal ha dicho que se puede vulnerar la presunción de inocencia, no solo por una resolución judicial sino también, por ejemplo, por una declaración de un poder público, incluso de carácter no jurisdiccional, unas declaraciones de un ministro del Interior o de un jefe de la policía dando por culpable a una persona que aún no ha sido condenada puede vulnerar su presunción de inocencia. Sin embargo, todavía no ha llegado al extremo de decir que un medio de comunicación puede vulnerar el derecho a la presunción de inocencia de alguien que está siendo sometido a una actuación judicial. Todavía no ha llegado, pero probablemente llegará, porque los indicios jurisprudenciales apuntan en esa línea, de manera que en adelante hablaremos de esos derechos, particularmente la presunción de inocencia, el derecho a un juez imparcial, el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen de las personas involucradas en un procedimiento judicial, como «derechos de los inocentes».

Ahora bien, es necesario exceptuar los que podríamos denominar "pleitos políticos", porque del mismo modo que cuando alguien está siendo acusado de una infracción, puede ejercer estos derechos con mayor fuerza, por una razón muy sencilla que es que se está

> "La Constitución establece el derecho del justiciable a un juicio público, pero hay ocasiones en que una publicidad excesiva no le beneficia, sino que le perjudica"

jugando una condena que puede llevar acarreada, incluso años de privación de libertad, nuestra jurisprudencia y la jurisprudencia europea son muy clara en señalar lo contrario, cuando estamos ante una discusión política, en debate público o en debate que involucra a figuras públicas o a cargos representativos. En esas ocasiones, la libertad de expresión se ejerce con una mayor fortaleza. Por lo tanto, todo lo que voy a decir de ahora en delante debe de limitarse a personas acusadas de haber cometido una infracción, como dice el Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero dejando de lado los casos en los que estas personas ejercen un cargo de representatividad pública, porque en esos casos sí es donde la libertad de expresión se puede ejercer con un mayor despliegue.

La justicia mediática: los «juicios paralelos»

¿A qué nos referimos cuando hablamos de justicia mediática? Me parece que esto requiere poca explicación en el foro en el que nos encontramos. Tenemos que partir de la idea de que en toda sociedad democrática conviven dos sistemas distintos, el sistema mediático y el sistema judicial, que cada uno tiene sus propias lógicas, su propio tempo, su propia dinámica y que ambos son igualmente esenciales para una democracia.

Siempre se cita aquella boutade de Jefferson de "si me dan a elegir entre prensa sin gobierno o gobierno sin prensa, yo elegiría prensa sin gobierno". En realidad, ni siquiera como boutade lo podríamos repetir hoy porque tan fundamental para la democracia es una prensa libre como un sistema judicial que funcione con carácter independiente.

Ahora bien, entre los sistemas judicial y mediático hay una tensión estructural, inevitable, que podemos administrar, graduar, regular, pero teniendo siempre en cuenta que cada uno de estos sistemas tiene su propia lógica y como no sería posible y por supuesto, no sería conveniente, suprimir ninguno de ellos, tienen que aprender de alguna manera a convivir.

Esto que digo condiciona también la idea que debemos tener de los llamados juicios paralelos. Hay quien considera que solamente existe un juicio paralelo cuando se da una situación patológica de las relaciones entre el sistema mediático y el sistema judicial. Solamente cuando la prensa abandona su buena praxis, cuando los medios de comunicación invaden las esferas propias del poder judicial, podríamos hablar de juicios paralelos.

En mi opinión, esta afirmación hoy en día no se sostiene. Inevitablemente, cualquier actuación de los medios de comunicación, cualquier información que tenga como objeto a alguien acusado de haber cometido una infracción en los términos del Convenio Europeo de Derechos Humanos, va a incidir de un modo u otro en sus derechos como justiciable, por lo tanto, la tensión entre el sistema mediático y el judicial es algo que va a estar siempre presente.

De manera que en el término de juicio paralelo hablaría de dos tipos de metáforas, una temporal y otra espacial. Según la primera, habría juicio paralelo porque coinciden en el tiempo el juicio ante los tribunales de justicia y la información que sobre él se da en los medios de comunicación. La metáfora temporal no es excesivamente afortunada, puesto que el juicio paralelo puede empezar antes de la actuación de los tribunales de justicia y prolongarse después. La metáfora espacial es más interesante: hablamos de juicios "paralelos" porque no hace falta que la prensa influya en el sistema judicial, no hace falta que se toquen (en el bachillerato aprendimos que las líneas paralelas se tocan en el infinito), es decir, que puede que no haya ninguna conexión entre lo que dice la prensa y lo que se ventila en el juicio, pero aún así sigue existiendo un juicio paralelo.

Siendo esto así, lo que tiene que hacer el legislador, a mi juicio, es ver en qué casos la intensidad del juicio paralelo es suficientemente alta como para exigir una regulación de carácter restrictivo y cuando no ¿Cómo podemos medir la intensidad? Esto es muy difícil. Para hacernos una idea de la complejidad del asunto, podemos encontrar hasta doce indicadores distintos de cómo se podría medir la intensidad de un juicio paralelo, que siempre se va a dar en mayor o menor medida. Entre ellos, la repercusión mediática de la detención y la prisión provisional, la aparición en los medios de información sometida a secreto sumarial, la revelación en los medios de datos íntimos incluidos en el sumario, la predeterminación mediática de la

> "Cada vez más los abogados no solamente tienen como tarea defender a sus clientes ante los tribunales, sino gestionar también su reputación pública"

culpabilidad, la predeterminación de la culpabilidad por los poderes públicos, la ya mencionada defensa mediática (es decir, la aparición de las partes en los medios de comunicación social), el respeto a los límites de la publicidad del juicio oral, la influencia mediática sobre el jurado, la filtración en los medios de la sentencia, la repercusión mediática de la vida en prisión, los programas de info-entretenimiento judicial o el respeto en los medios del principio procesal de igualdad de armas.

En definitiva, es imposible una información sobre una actividad judicial que no incida de alguna manera en los derechos del justiciable, por tanto la cuestión no es si se da o no un juicio paralelo, sino que lo importante es con qué intensidad se manifiesta.

La mutación funcional del principio de publicidad procesal

El principio de publicidad procesal tiene una trascendencia imposible de exagerar. Una de las grandes conquistas de La Ilustración con su idea de humanizar el proceso penal, fue acabar con el secreto que imperaba en el proceso penal en el Antiguo Régimen, de manera que se pasa de una Administración de Justicia regida por el secreto a una Administración de Justicia regida por el principio de publicidad. Por ello, podemos leer en *De los delitos y las penas* de Beccaria, que el secreto es el más eficaz escudo de la tiranía. Con la ingenuidad que manejaban los primeros ilustrados, que confiaban plenamente en la posibilidad de introducir la razón en estas cuestiones, pudo Mirabeau proclamar en la Asamblea Nacional francesa en pleno periodo revolucionario: "Dadme el juez que queráis, el más torpe, el más corrupto, que nada deberé temer de él, si tiene que justificar sus actuaciones en público".

Sin duda exageraban, pero lo cierto es que, aún así, el principio de publicidad procesal tiene una trascendencia innegable. Tanto es así que la Constitución Española lo consagra de manera directa o indirecta, nada menos que en tres de sus artículos, el artículo 20, que es el más conocido de todos al hablar de la libertad de expresión; el artículo 24 que establece los derechos de las personas sometidas a la acción de justicia y entre ellos el derecho a un juicio público, y el artículo 120.1 que habla del principio de publicidad de las actuaciones judiciales, bien es verdad que la misma Constitución añade que con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento porque no todas las actuaciones judiciales son públicas.

Sin embargo, existe una inevitable tensión entre estas tres disposiciones constitucionales. Podría pensarse que los tres artículos de la Constitución que consagran el principio de la publicidad procesal se refuerzan mutuamente, pero en realidad cada uno de ellos tiene su propia lógica y a veces entran en conflicto entre sí

El artículo 20 consagra la libertad de expresión, la libertad de información, la libertad de los medios, pero no pretende alcanzar la tutela judicial efectiva, lo que protege es el derecho de la sociedad a mantenerse informada sobre un tema de interés público como es la Administración de Justicia.

El artículo 24 establece un derecho del justiciable, el derecho a un juicio público, pero hay ocasiones en que una publicidad excesiva no beneficia al supuesto titular de ese derecho, sino que por el contrario, lo perjudica.

Y el artículo 120.1 establece la publicidad como un principio estructural, por lo tanto la somete también a la recta administración de justicia, es decir, ordena que la justicia será pública en la medida en que esta publicidad no perjudique su recta administración.

De manera que la cuestión de publicidad procesal es un poco más compleja de lo que parece a primera vista, y a esto se añade lo que creo que ya podemos calificar de mutación funcional del principio de publicidad procesal.

No quiero decir con ello que la publicidad procesal no siga cumpliendo la importantísima función que describieron los ilustrados, por supuesto que cualquiera de nosotros, si alguna vez estamos sometidos a la actuación de los tribunales de justicia, querremos que esas actuaciones se rijan por el principio de publicidad. Sigue siendo cierto lo que decía Beccaria, la publicidad es el más firme freno contra la tiranía. Pero junto con esta función importantísima, la publicidad procesal ahora sirve también para dar cobertura a otros fenómenos. Las funciones de la publicidad procesal hoy en día no son solamente son las que los ilustrados definieron.

> "Una sociedad madura tiene que reflexionar sobre el hecho de que el secreto del sumario en nuestro país sea una norma completamente en desuso"

Se ha llegado a decir que la publicidad procesal que en su momento fue el principio que humanizó el proceso, hoy en día es una de las más firmes amenazas contra la recta administración de justicia. Yo no comparto esa afirmación, no creo que deje de tener esa función que ha tenido y que consagra nuestra Constitución y que por tanto debemos de respetar, pero sí creo que convive con otras. Como ejemplos de esta mutación funcional me voy a referir a dos fenómenos que me interesa resaltar: la defensa mediática y el info-entretenimiento judicial que toma la justicia como espectáculo.

La defensa mediática

En primer lugar, tenemos la llamada defensa mediática. Hay un florecimiento de estrategias procesales de relación con los medios. Un buen ejemplo de este fenómeno lo trajo el conocido caso de la llamada "crisis del pepino". En el año 2011 hubo una epidemia de una bacteria, la E. coli, que en Alemania causó hasta 50 muertes. En una rueda de prensa, la ministra de Sanidad del Länder de Hamburgo culpó directamente a los pepinos españoles importados por Alemania de haber sido la causa de esos problemas. Lo que nos interesa del caso son las declaraciones del gerente de Frunet, una cooperativa agrícola de la Axarquía malagueña que proveía toneladas de pepinos a Alemania y que vio que su prestigio se hundía cuando comenzó la crisis del pepino. Convocó a los medos y dijo: "Vamos a contratar a los mejores abogados y al mejor equipo de comunicación". Efectivamente, Frunet contrató a una empresa de comunicación especializada precisamente en gestionar la reputación pública de empresas en situación de crisis y desde luego no lo hicieron nada mal porque hace un año, en 2017, finalizó el proceso con una condena a Alemania que debió indemnizar a dos empresas españolas entre ellas Frunet, por las declaraciones de aquella ministra de Sanidad.

Esta es la defensa mediática. Cada vez más los abogados no solamente tienen como tarea defender a sus clientes ante los tribunales, sino gestionar también su reputación pública, sobre todo en asuntos que tienen cierta trascendencia mediática. Pero el fenómeno de la defensa mediática no es privativo de los abogados. Las campañas de publicidad que hacen todos los operadores jurídicos de manera más o menos abierta, fuerzas de seguridad, fiscalía o incluso los jueces, etc., es lo que está a la orden del día. El problema es que este fenómeno no tiene actualmente ninguna normativa que los regule de forma coordinada y sistemática. La actuación de los abogados ante los tribunales de justicia, por ejemplo, se encuentra regulada prácticamente al detalle, pero la defensa mediática, no solo de abogados sino de todos los operadores jurídicos, está totalmente ayuna de regulación en nuestro país.

Yo, modestamente, hago una propuesta que se basa en la jurisprudencia que ya tenemos de nuestro Tribunal Constitucional, que sí se ha referido a la libertad de expresión en el ejercicio de la defensa letrada, pero lo ha hecho de un modo muy restrictivo, básicamente para referirse en exclusiva al régimen jurídico de la libertad de expresión de los abogados en el ejercicio de la defensa letrada ante en los tribunales, y sus límites con respecto al debido respeto al resto de las partes o a los jueces. Deberíamos aprovechar esa jurisprudencia para configurar, con carácter más amplio, un nuevo régimen jurídico para la libertad de expresión forense, entendiendo por tal la que ejercen no sólo los abogados, sino todos los operadores jurídicos, y con base en la misma abordar la regulación del fenómeno de la defensa mediática.

El info-entrenimiento judicial:
"el show de la justicia".

El segundo gran ejemplo, a mi juicio, de la mutación funcional del principio de publicidad procesal, viene dado por lo que podríamos llamar la justicia como espectáculo o el info-entretenimiento judicial.

Sobre esto no creo que sea necesario darles a ustedes muchos datos, comprobamos a diario cómo la justicia se ha convertido en una fuente de entretenimiento en los medios de comunicación, de una manera exponencial. Me gustaría solamente citar, no ejemplos, sino algunos conceptos que nos pueden ayudar a abordar desde un punto de vista teórico el fenómeno del que estamos hablando.

En primer lugar, la expresión "transparencia deslumbrante". Es un término que encontramos en el libro *La sociedad de la transparencia* de Byung-Chul Han, uno de los filósofos contemporáneos más interesantes. En ese libro, cuya lectura les recomiendo, el autor desme-

nuza la idea de la transparencia como principio básico que deben respetar los poderes públicos. No es que la niegue, sino que alerta de que un exceso de transparencia puede deslumbrar. La sociedad de la transparencia produce varios fenómenos, los más relacionados con el mundo de la administración de justicia serían dos que él describe como la simplificación y la aceleración. El primer precio que se paga por hacer todo transparente es simplificar todo, no hay nada más complicado que un procedimiento judicial, pero si lo queremos hacer transparente, forzosamente tenderemos a simplificarlo. Lo segundo es acelerarlo: la transparencia no admite el tempo propio de la administración de justicia, sino que tiene que aspirar a la inmediatez que produce como efecto que la información, pretendidamente transparente, no solo falsee la realidad sino que a veces la oculte.

Un segundo elemento por considerar sería la conversión de nuestra sociedad en *La civilización del espectáculo,* este es el título de un reciente libro de Mario Vargas Llosa. En él describe un fenómeno que a ninguno de los presentes le es desconocido, que es el de la tabloidiciación de los medios de comunicación, cómo cada vez más la información va hacia el amarillismo, el sensacionalismo, el morbo, etc. Evidentemente, la información sobre procesos judiciales no escapa a esta tendencia.

Finalmente me gustaría resaltar la idea de Internet como una "cámara de resonancia a medida". La expresión es de Cass Sunstein, catedrático de la Universidad de Harvard, que entre sus obras tiene una, traducida al castellano como Rumorología, en la que describe cómo Internet actúa como una cámara de resonancia a la medida de cada uno, en la que cada vez más nos comunicamos y nos relacionamos solamente con aquellos que piensan como nosotros. Esto constituye un caldo de cultivo que contribuye a crear una cascada continua de incremento de rumores y a la proliferación de fake news. Construimos nichos de realidad en los que nos movemos e interactuamos, en una búsqueda involuntaria de noticias y opiniones que no nos produzcan disonancia cognitiva, pues todos intentamos inconscientemente evitar la información que contradice nuestras ideas preconcebidas. Por eso dice Sunstein que en Internet podremos encontrar siempre todo lo que necesario para confirmar nuestros propios prejuicios, sean estos cuales sean, que pueden ir desde la creencia en que la Tierra es plana, hasta en la culpabilidad absoluta de una persona sobre la que todavía no ha caído una sentencia que descarte su inocencia.

En este contexto, ¿cómo regular el info-entretenimiento judicial? Aquí entramos en un terreno más delicado, siempre que hablamos de regular la libertad de expresión es terreno delicado, pero creo que habría que partir de la posición no preferencial del info-entretenimiento en nuestro ordenamiento jurídico. La libertad de expresión es uno de nuestros más preciados bienes, de nuestros derechos más protegidos, pero en todas las jurisdicciones del mundo hay diferentes escalas de protección, hay lenguajes que están más protegidos y lenguajes que no tiene protección preferencial. El info-entretenimiento judicial debería estar en esa segunda categoría.

Finalmente, habría que regular de nuevo el secreto en los asuntos sub iúdice. Una sociedad madura tiene que reflexionar sobre el hecho de que el secreto del sumario en nuestro país sea una norma completamente en desuso y que la investigación judicial, que tiene una fase previa que debe estar rodeada por el secreto, o al menos, por la discreción, prácticamente se haga hoy cara al público desde el primer momento. Esta situación también merece alguna reflexión por nuestra parte.

Protección de menores: ciberacoso en las NNTTII

María Luisa Pérez Pérez

"Los estudios desmuestran que los menores hacen un uso masivo, intensivo y progresivamente precoz de las redes sociales y los dispositivos móviles"

El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) tiene encomendada la función de salvaguardar los derechos, entre otros colectivos, de los menores y jóvenes en relación a los contenidos de la programación y a las emisiones publicitarias, fomentando el respeto de los valores constitucionales y estatutarios.

En el ámbito de protección de los menores, el Consejo ha sido un observador privilegiado de los vertiginosos cambios y desarrollo de las TIC/TRICs en las sociedades contemporáneas; y ha puesto de manifiesto la importancia y su especial impacto en las nuevas generaciones (los llamados "nativos digitales")[3]. Esta evidencia percibida de manera generalizada ha determinado la orientación de los estudios realizados por el CAA en aras a responder a las principales preocupaciones de la ciudadanía[4]. Es evidente que la irrupción y desarrollo de las tecnologías de la información han implicado notables cambios que trascienden la perspectiva tecnológica, influyendo decisivamente en la educación, en las relaciones interpersonales y en la forma de difundir y generar conocimientos. La relevancia de las redes sociales online (Facebook, Instagram, Twitter, etc.), junto con la proliferación de los dispositivos móviles "inteligentes" (teléfonos y tabletas principalmente) constituyen en la actualidad uno de los fenómenos sociales más significativos. Estos soportes se han convertido en nuevos vehículos para el ejercicio de derechos y libertades fundamentales, como los de información, comunicación, creación y expresión pero, a la vez, facilitan la accesibilidad al ámbito de lo privado y la generación de conductas ilegítimas y/o ilegales vinculadas al ejercicio de esas libertades.

En estas jornadas expondré muy someramente la última contribución que el CAA ha realizado al conocimiento de esta realidad y específicamente el tratamiento que hacen los medios audiovisuales de las noticias relacionadas con el fenómeno del ciberacoso entre los menores. Ésta práctica se basa en el uso de información electrónica y medios de comunicación, tales como correo electrónico, redes sociales, blogs, mensajería instantánea, mensajes de texto, teléfonos móviles, y websites, para expresar y difundir contenidos difamatorios al objeto de acosar a individuos o grupos, en nuestro caso, adolescentes y jóvenes, mediante ataques personales u otros medios.

Una manifestación clara de la definitivamente consolidada sociedad digital es la conversión progresiva, a nuestro juicio, del acoso escolar en ciberacoso, con graves implicaciones. El ciberacoso conlleva, entre otras consecuencias, la publicidad y visualidad directa de los efectos del acoso, que perdura haciendo accesible y expansivo el ámbito de lo privado, la impunidad producida por el anonimato de Internet, la confusión creciente entre el mundo real y el virtual...De ahí la importancia de incorporar conceptualmente a las TIC el ámbito relacional (TRICS), que engloba también los nexos que se establecen, fugaces o consolidados, independientes de las relaciones "cara a cara", personales y directas entre los menores.

Es precisamente este grupo de edad, especialmente vulnerable, el más incorporado al uso masivo de las TRICs, en un contexto de escasa alfabetización digital de los menores (a pesar de su conocimiento tecnológico de soportes y herramientas) y con un evidente distanciamiento de la población adulta, en bastantes casos "inmigrantes digitales" cuyas reacciones suelen ser de impasibilidad, extrañamiento y desconcierto ante esta realidad. Revisaremos a continuación algunos aspectos claves para describir el estado de la cuestión y sintetizar la aportación del CAA al conocimiento del tratamiento del ciberacoso por parte de los medios de comunicación.

3 El acrónimo TRIC incorpora las categorías "tecnologías", "relación", "información" y "comunicación. Véase: Gabelas, J.A., Lazo, C. M. y Aranda, D., (2012), Por qué las TRIC y no las TIC, en COMeIN, Revista de los Estudios de Ciencias de la Información y de la Comunicación, nº 9. UOC. <http://www.uoc.edu/divulgacio/comein/es/numero09/articles/Article-Dani-Aranda.html>

4 Los menores –como receptores y generadores de contenidos audiovisuales- constituyen una prioridad en el desempeño de las competencias del CAA. En el transcurso de los últimos quince años, la evolución en el panorama audiovisual y de las Tics han ampliado la necesidad de análisis y estudio de este colectivo y su relación con los medios, en una sociedad donde la televisión ya no es la única pantalla protagonista. Véanse, algunos de los estudios realizados por el CAA en la década pasada como el Informe general sobre menores y televisión en Andalucía. 2008. http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/publicaciones/autorregulacion/2008/11/informe-general-sobre-menores-y-television-en-andalu
Agenda-setting de televisión, violencia y menores, 2010. http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/publicaciones/proteccion-de-menores/2010/03/agenda-setting-de-television-violencia-y-menor

> "La legislación audiovisual debe dar cabida a los nuevos fenómenos desde un planteamiento de coexistencia y protección de los diferentes derechos en posible liza"

1. Percepciones, valoración, magnitudes y estudios sobre ciberacoso

El uso por los menores -masivo, intensivo y progresivamente precoz- de las múltiples redes sociales y dispositivos queda reflejado en los estudios e informes de diversas instituciones[5]. También el CAA lo ha constatando progresivamente mediante el Barómetro Audiovisual de Andalucía (BAA) que publica anualmente[6]. En Andalucía, el 95% de los menores de edad que disponen de móvil utilizan redes sociales o mensajerías y a edades cada vez más temprana. De ellos, más del 90% utiliza WhatsApp, a través de sus propios teléfonos, en torno al 45% tiene perfil en Facebook y cuenta en Instagram, un 15% tiene perfil en Twitter, siendo menos los seguidores de otras redes sociales (BAA, 2016).

Esta realidad ha generado que las redes sociales usadas por menores pasen de ser una vía de acoso potencial, como se venía alertando, a ser la vía más extendida de ciberbullying. Los estudios realizados sobre acoso escolar y ciberbullying (2017), a partir de los datos proporcionados por los afectados que recurren al teléfono ANAR, revelan que el ciberacoso (24'7% del total de casos de acoso escolar)[7] se produce a través del uso de los dispositivos personales, especialmente el teléfono móvil (90%) mediante el envío de WhatsApps (80,9%); el uso de redes sociales (36,2%) y en menor medida el uso de ordenadores o las tabletas como vía para la agresión (20%)[8]. Los cambios más notables publicados en 2018, según la misma fuente, son el incremento en un 48% de ciberacoso a través de las redes sociales desde el teléfono móvil frente al decremento en el uso de ordenadores y tabletas (7'4% de las situaciones)

El objeto de esta intervención y los datos expuestos inducirían a pensar que tratamos de demonizar el uso de las TIC,s o enfatizar exclusivamente los riesgos que implica su uso por parte de los menores. Lejos de ello, consideramos que el conocimiento de las potencialidades y recursos proporcionados por las redes debe llevar aparejada la conciencia también de las consecuencias adversas que puede implicar el desconocimiento de los riesgos inherentes de este flujo accesible y constante de información, a la información personal y a las relaciones mediadas por las pantallas en la red. Desde este planteamiento nos remitimos a la Conferencia Mundial de Internet organizada en 2017 por UNICEF, en la que se alertó sobre el riesgo de que los menores vivan aislados en un mundo cibernético que los mayores no comprenden en su totalidad. En la Conferencia se constataron como principales amenazas el uso excesivo de internet, el ciberacoso, los abusos sexuales, y el intercambio de información privada[9].

El Consejo también ha recogido el claro temor de los padres por los riesgos a los que sus hijos menores de edad pueden verse expuestos en la red (BAA, 2016). Su preocupación se concreta en el acceso a contenidos inapropiados para la edad (más del 50% de los progenitores se refieren a los relacionados con el sexo o el juego); el ciberacoso, discriminación o los insultos (36%); por el riesgo de que puedan ser engañados o estafados (31%), o por que establezcan contacto con personas desconocidas y la posible exposición a pederastas (26%)

5 Las más recientes aportaciones y las referencias a diversos estudios de ámbito nacional y autonómico están plasmadas en el informe El tratamiento informativo del ciberacoso en las televisiones públicas de Andalucía, 2009-2017, que será elevado al próximo Pleno de 30 de octubre de 2019. www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actuaciones/informes/2018/11/informe-sobre-el-tratamiento-informativo-del-ciberacoso-en-la

6 Los doce BAA realizados por el Consejo desde 2007 (incluyendo el específico sobre menores y televisión en Andalucía de 2008) están a disposición de la ciudadanía en: http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/search/apachesolr_search/barómetro?page=1&filters=type%3Apublicacion

7 En cuanto a las manifestaciones de ciberacoso, la Fundación ANAR constata que en dos de cada tres casos (62,6%) se produce mediante insultos o palabras ofensivas directas; amenazas (24,3%), fotos y/o vídeos comprometidos (20,9%), insultos y palabras ofensivas indirectas (8,7%) y difusión de rumores (7%). Las motivaciones para el ciberbullying, recoge esta fuente, se centran en la agresividad de los acosadores (25%), las características físicas (23,6%), la venganza (19,4%), que la víctima es diferente (9,7%) y sus aficiones y hobbies (6,9%). En términos de duración y frecuencia, este Informe destaca la larga duración del acoso antes de la llamada al teléfono de ayuda (en ciberbullying el 38,1% de la muestra llevaba más de un año con esta situación y un 40,7% entre un mes y un año), y que la gran mayoría de los sucesos se produce de forma rutinaria: hostigamiento diario para un 71,8%.

8 https://www.anar.org/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-II-ESTUDIO-CIBERBULLYING.pd

9 https://www.unicef.org/spanish/publications/files/SOWC_2017_Summary_Es_WEB.pdf

> "Andalucía es la única comunidad que ha regulado expresamente los términos que condicionan el ejercicio de acceso a internet por los menores"

Sin embargo, sólo un 10,8% de los padres reconoce que sus hijos han tenido alguna incidencia desagradable en Internet, en su mayoría casos de acoso y de suplantación de personalidad. Las tres cuartas partes de las familias aseguran no haber sido nunca objeto de ningún episodio negativo, y un 13% deja margen a la duda al afirmar que sus hijos no le han contado que les haya ocurrido nunca nada, sin que ello suponga necesariamente que sea así. No obstante, la duda y el desconocimiento es percibido por el 64% de los padres que afirman creer que sus hijos no les cuentan las situaciones de ciberacoso que viven.

Este dato refleja un elemento importante y grave respecto a la violencia sobre los menores que incluye también el ciberacoso: la invisivilización y/o la falta de notificación y, por tanto, de intervención institucional en estas situaciones. Los datos de algunos estudios afirman que en España la comunicación o notificación a las autoridades de las situaciones de violencia no llega al 10% de los casos[10]. Un último dato significativo aportado por diferentes informes es el que hace referencia al sexo del menor: el 70% de las víctimas de ciberbullying son chicas. Consideramos que esta "feminización" del ciberacoso ha de ser objeto de reflexión y estudio en otro momento.

2. La regulación: aproximación al contexto internacional, nacional y autonómico

Expondré unas breves pinceladas del marco normativo actual relacionado con el ciberacoso, partiendo de una afirmación perceptible: como en otros ámbitos de la realidad, la regulación de nuevos fenómenos sociales es tardía, lo que explica y magnifica las carencias del ordenamiento jurídico a la actual sociedad digital[11]. Lógicamente, la regulación e intervención pública sobre el fenómeno del ciberacoso adolece de estas carencias, pero la defensa del interés superior del menor frente a cualquier otro interés legítimo en juego es un principio jurídico inexcusable que requiere una respuesta ágil y eficaz por parte del legislador para la protección de este colectivo especialmente vulnerable ante los contenidos del entorno virtual. Sin embargo, en cualquiera de los ámbitos legislativos revisten una especial dificultad las necesarias reformas en la legislación audiovisual que sean capaces de dar cabida a los nuevos fenómenos desde un planteamiento de coexistencia y protección de los diferentes derechos en posible liza (libertad de expresión, derecho a la información, derechos de los menores, a la intimidad, imagen...)

En el contexto europeo, las carencias de los ordenamientos jurídicos frente al complejo y creciente mercado audiovisual planteó la necesidad de modificación de la Directiva de Servicios Audiovisuales. El debate fundamental ha girado en torno a los modos y modelos de regulación de las plataformas y las redes sociales y a los fenómenos sociales surgidos como consecuencia de la convergencia, a los que se pretende dar respuesta. La recientemente aprobada Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018 que modifica la Directiva 2010/13/UE justifica los cambios establecidos en la necesidad de un marco jurídico actualizado que refleje la evolución del mercado y que permita lograr un equilibrio entre el acceso a los servicios de contenidos en línea, la protección del consumidor y la competencia.

Expresado de manera sintética, la nueva directiva audiovisual extiende el ámbito de aplicación de la anterior, fijando una serie de normas comunes para todos los servicios de comunicación respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores.

Respecto a las plataformas de compartición y distribución de contenidos, establece obligaciones orientadas, especialmente, a la gestión de aquellos contenidos que sean perjudiciales para los menores, entre otras limitaciones[12]. La directiva compromete

10 Los estudios fueron referidos en la Comisión de derechos de la familia, la infancia y la adolescencia del Senado en la sesión celebrada el 12 de abril de 2018. A este respecto, se equiparaba esta situación con lo que ocurría anteriormente con la violencia de género. http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_12_260.PDF

11 Al respecto el CAA elaboró el Informe jurídico 15/2018 del Consejo Audiovisual de Andalucía sobre la regulación del uso de las nuevas tecnologías por parte de las personas menores de edad. Hay que indicar que este Informe es de fecha 23 de abril de 2018, momento en el que la modificación de la Directiva de servicios audiovisuales (2010/13/UE) estaba en un punto álgido de debate respecto al concepto y regulación de los servicios de comunicación audiovisual. Los vertiginosos cambios y desarrollos por la convergencia de los últimos años entre la televisión y los servicios de internet hicieron inaplazable la modificación de la Directiva.

12 Los diferentes "considerandos" referidos al nuevo panorama digital y las necesidades de modificación de la aplicación de la

> "Las múltiples intervenciones del CAA dirigidas a la protección de menores se han orientado a incidir, formar e informar sobre la protección de sus derechos"

a los estados miembros para que los prestadores aludidos desarrollen las medidas establecidas en la directiva mediante la corregulación, la autorregulación y la adhesión y/o participación los códigos de conducta de la Unión. Por otra parte, el nuevo marco regulador europeo faculta a que las autoridades reguladoras del audiovisual puedan ser dotadas de competencias para proteger los derechos de los menores también en la red.

Se trata de una reivindicación que de forma reiterada viene realizando el CAA, pero también el conjunto de la sociedad y de forma creciente. El 81,7% de los andaluces es partidario de la ampliación de competencias para que el CAA regule también contenidos y publicidad en internet, porcentaje que aumenta hasta el 89% en el caso de los progenitores con hijos de entre 13 y 17 años (BAA, 2018) El aspecto que concita mayor acuerdo sobre la conveniencia de la intervención del CAA es la señalización de contenidos inadecuados para los menores, casi las dos terceras partes de los andaluces (65 %) lo mencionan en primer lugar.

En estos momentos es difícil realizar un mínimo pronóstico de la eficacia de las nuevas disposiciones establecidas por la UE, puesto que han de ser los Estados miembros, mediante la traslación a sus respectivos ordenamientos jurídicos, los que hagan viables los objetivos plasmados en la Directiva y garanticen su correcta la aplicación en el complejo entorno audiovisual.

Hasta el momento, la escasa normativa estatal relacionada con la protección jurídica del menor en el entorno virtual tiene como denominador común su orientación hacia la concienciación y la educación, por lo que se incluyen, básicamente, medidas de formación, conocimiento e información de los diversos agentes implicados: los propios menores de edad, representantes legales, educadores y organismos públicos competentes. Cabe referir la Moción presentada al Senado por el Grupo Parlamentario Socialista en diciembre de 2017. En ella, se instaba al Gobierno a la elaboración de una Estrategia Estatal para la prevención y lucha contra el «grooming» o acoso sexual a menores a través de Internet (Núm. exp. 661/000810) La Moción fue rechazada por la Comisión de Derechos de la Familia, la Infancia y la Adolescencia del Senado en abril de 2018[13].

Por parte de las comunidades autónomas, ha sido Andalucía la única que ha regulado expresamente los términos que condicionan el ejercicio del derecho de acceso a Internet por los menores y la protección de sus derechos en la red, mediante el Decreto 25/2007, de 6 de febrero. Posteriormente, se han desarrollado diferentes instrucciones e iniciativas para su desarrollo y aplicación, especialmente en el ámbito escolar[14].

Finalmente, en el ámbito de los medios electrónicos de comunicación a distancia, únicamente las normas deontológicas suscritas parecen mostrar una cierta preocupación en cuanto a los contenidos perjudiciales para menores.

3. Consejo Audiovisual de Andalucía, medios audiovisuales y ciberacoso

El CAA ha percibido con nitidez la progresiva y acelerada evolución del entorno cibernético y su incidencia en los menores, así como la obsolescencia del marco regulatorio del momento a efectos de dar respuesta a los efectos adversos y no previstos generados en una sociedad hiperconectada. Ciertamente, conceptos como servicio de comunicación audiovisual, comunicación comercial, responsabilidad editorial,... han mostrado su insuficiencia para acoger y englobar a nuevos servicios emergentes, de la misma forma que los límites legales marcados para la intervención pública, incluida la de las autoridades reguladoras, impedía las

Directiva de Servicios Audiovisuales, se concretan especialmente en la inserción del Artículo 6 bis referido a las medidas para proteger a los menores respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo de los menores; la protección de sus datos personales y las obligación de información sobre los contenidos. En el mismo sentido se modifica el texto del Artículo 9, estableciendo los requisitos a cumplir en las comunicaciones comerciales. Por su parte, el Artículo 28 ter extiende las anteriores previsiones a los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos, encomendando a los Estados a velar para que todos los prestadores sujetos a su jurisdicción adopten las medidas adecuadas.

13 La argumentación, debate y las diferentes posturas ante esta moción pueden verse en el DSS de 12 de abril de 2018, más arriba citado.

14 http://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/abaco-portlet/content/fb2e79b3-4146-4d03-8001-9650eefc0f02

> "El ciberacoso va considerándose por los medios como un fenómeno complejo, por lo que penetra en una agenda informativa cada vez más completa, diversa y especializada"

posibilidades de dar respuesta a las controversias y nuevos fenómenos de este entorno digital.

Así lo ha puesto de manifiesto el CAA en los foros en los que ha intervenido o en el marco de sus funciones de estudio, asesoramiento, consulta e impulso del sector audiovisual y de mediación con la sociedad.

Las múltiples intervenciones del CAA dirigidas a la protección de los menores (resoluciones, decisiones, recomendaciones, informes...), se han orientado también, sobre todo en los últimos años, a tratar de incidir, formar e informar para la protección de los menores en Internet y en las redes.

En 2016 el CAA puso en marcha una campaña con este objetivo, mediante la elaboración de las Recomendaciones para la Protección de Menores en Internet, un decálogo de buenas prácticas dirigido sobre todo a las familias[15]. Así mismo, habilitó un espacio en la página web del Consejo con recursos para reforzar la seguridad de los más jóvenes en su navegación por la red, y unos vídeos de concienciación dirigidos a los adolescentes. Esta iniciativa contó con el apoyo de la RTVA y de la asociación de televisiones locales de Andalucía, Acutel, para su difusión. El apartado audiovisual incluía tres vídeos de poco más de un minuto de duración, algunos de ellos sobre ciberacoso[16].

En esta misma línea, en junio de 2017 se presentó una campaña conjunta entre el CAA y Canal Sur Radio y TV contra el ciberacoso, que difundió el canal autonómico utilizando el hastag #QueNoTeEngañen. Esta iniciativa se dirigió a las familias andaluzas bajo el lema "Diez formas de prevenir el ciberacoso" y consistió en la elaboración y difusión por parte de Canal Sur de una serie de anuncios para radio y televisión basados en las recomendaciones elaboradas por el CAA en 2016[17].

Otras intervenciones ya consolidadas relacionadas con esta protección son los talleres de alfabetización mediática y audiovisual, impartidos anualmente y que fueron precedidas por unas jornadas y la elaboración de unas recomendaciones específicas sobre alfabetización. También, en las últimas ediciones de las convocatorias anuales de los Premios "El Audiovisual en la escuela", en colaboración con la Fundación Cajasol, se ha valorado especialmente la temática relacionada con las nuevas formas de comunicación a través de Internet, así como los conflictos derivados de estos usos, como el ciberacoso, el "sexting" o la adicción a las nuevas tecnologías[18].

En el año 2018 el CAA se ha centrado en el conocimiento y toma de decisiones sobre el ciberacoso. La preocupación de la institución por este asunto ha sido corroborada por la opinión de la ciudadanía andaluza, de forma que un significativo porcentaje (43%) de las personas encuestadas se refiere a la identificación y lucha contra el ciberacoso como una de las funciones que el CAA debería tener para la protección de los menores de edad (BAA, 2017) (Insertar gráfico???)

Fruto del trabajo realizado por el CAA y encargado a la Comisión de pluralismo, regulación y nuevos servicios audiovisuales ha sido el Informe sobre el tratamiento informativo del ciberacoso en las televisiones públicas de Andalucía 2009-2017 y la consiguiente Decisión 31/2018, sobre este asunto, aprobada por el Pleno del CAA el 31 de octubre de 2018[19]. El propósito del Consejo ha sido conocer las relaciones entre los menores andaluces y las nuevas tecnologías según reflejan las televisiones andaluzas, con especial énfasis en el uso acrítico y abusivo de las redes y la exposición de la intimidad o el ciberacoso, entre otros fenómenos[20]. También se perseguía conocer la evolución de las noticias sobre estos conflictos entre menores de edad

15 <www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/recomendacion/pdf/1611/decalogo_menores_en_Internet.pdf>
16 <https://www.youtube.com/watch?v=V9hkH3ZCmR0>
17 <https://www.youtube.com/watch?time_continue=31&v=NjRBo1LiHrQ>

18 Se pueden consultar los vídeos ganadores en el canal Youtube del Consejo https://www.youtube.com/user/CAudiovisualAndaluz.
19 Ambos documentos pueden consultarse íntegramente en http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/search/apachesolr_search/ciberacoso
20 Para la realización del Informe, la Comisión acordó la realización de un informe técnico por el Área de Contenidos del CAA que, con metodología cuantitativa, analiza la presencia de los menores, del acoso y ciberacoso en las televisiones públicas andaluzas. Se data el número de noticias y duración, su distribución por temáticas y por roles de los tiempos de palabra de los actores de estas noticias. Los datos son desglosados por operadores según la base de registros de los informes de pluralismo antes aludida. Véase el Informe IE-AC 18/05, de 7 de mayo de 2018 del Consejo Audiovisual de Andalucía. http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/

> "los medios públicos ponen de relieve que el ciberacoso es una de las consecuencias más adversas del uso intensivo, indiscriminado y acrítico de las redes"

como asunto de actualidad periodística y, finalmente, mediante un análisis cualitativo de las noticias emitidas específicamente sobre ciberacoso, valorar si el tratamiento informativo se ajusta a la insuficiente regulación (UE y nacional) y a las normas deontológicas de la profesión, así como detectar los posibles cambios en el enfoque informativo otorgado a estas noticias desde una perspectiva diacrónica.

Estos objetivos han determinado que el informe final se sustente en tres investigaciones de contenido, con niveles de análisis progresivamente más intensivos y acotados, utilizando metodológicamente técnicas cuantitativas en los dos primeros niveles y técnicas cualitativas en el tercer análisis monográfico.

Así, en primer lugar, se ha realizado un estudio extensivo de contenidos mediante catalogación de la base de datos de pluralismo político del Consejo. En segundo lugar, se estudian las 439 noticias sobre ciberacoso emitidas en los nueve años del periodo estudiado, clasificándolas temáticamente y analizando su evolución. La fase última, cualitativa, se realiza sobre una muestra de informativos públicos para analizar y valorar el tratamiento de los casos de ciberacoso emitidos.

Consideramos que el resultado ha sido un informe riguroso, metodológicamente exhaustivo en cuanto al objeto de estudio y extensivo temporalmente. Ello permite extraer conclusiones solventes y objetivas sobre el tratamiento en las televisiones públicas de Andalucía del fenómeno del ciberacoso entre los menores andaluces desde 2009 hasta 2017.

Excedería con mucho las posibilidades de estas jornadas y su publicación tratar en profundidad los resultados obtenidos del Informe, ya que, como se ha dicho, éste está conformado por tres estudios monográficos. Por tanto, salvo algunas conclusiones relevantes y de contexto con datos cuantitativos, nos referiremos sintéticamente al análisis cualitativo sobre el tratamiento de las noticias de ciberacoso.

1. Es notable la escasa presencia de los menores en la agenda mediática si se relaciona con el peso poblacional que representan: el 30.46% de toda la población de Andalucía. Un estudio del CAA (2010) constató que sólo un 1,93% de todas las noticias emitidas eran relativas a los menores, ocupando el 1,8 % del tiempo dedicado a la información. Se constata un progresivo aumento en el periodo 2009-2017 (3% de todas las noticias emitidas, con un 2,7% tiempo de información)

2. Las noticias sobre acoso suponen el 0,07% del total, y las referidas exclusivamente al ciberacoso el 0,03%. Paralelamente al incremento señalado de noticias sobre menores se observa una clara tendencia al alza de las referidas al acoso a menores (0,18%, en 2016 y 2017). Si nos referimos exclusivamente al universo de noticias sobre menores, constatamos que el 2,3% de ellas son relativas al acoso, de las que casi el 40% se encuadran en la modalidad de ciberacoso.

3. Se constatan también diferencias en las noticias sobre menores respecto al resto de noticias por su encuadre predominante en temática "sociedad" (42 %), casi el doble que lo que ocurre con el resto de noticias y en "sucesos" (22% frente al 4% de las demás noticias) Respecto a los "actores " intervinientes en las noticias de ciberacoso, es notable la presencia de la administración del Estado (27,3%), frente al 1,5%, en las demás noticias; y las personas expertas (19%) suponen 10 puntos por encima del promedio general.

4. Circunscritos exclusivamente en el ciberacoso (439 noticias), se observa que el número se cuadriplica en el periodo: de 26 noticias en 2009 pasa a 102 en 2017. Resulta muy relevante, por otra parte, el cambio de la tendencia informativa con el paso del tiempo: las noticias sobre ciberacoso pasan de ser encuadradas en la categoría de "casos" a abordarlas con una perspectiva más informativa (cursos, campañas, estadísticas...) y de promoción de la prevención del fenómeno (información sobre recursos, planes y protocolos de intervención en estas situaciones)

Puede concluirse que el ciberacoso va considerándose por los medios como un fenómeno complejo, por lo que penetra en una agenda informativa cada vez más completa, diversa y especializada. Las noticias sobre ciberacoso, antes

integradas en epígrafes generalistas (sociedad) o luctuosos (sucesos) se integran progresivamente en otras categorías como "formación", "cultura", "sanidad" y, con menos frecuencia, "Medios de comunicación y telecomunicaciones", "Arte y cultura".

El análisis cualitativo del tratamiento informativo del ciberacoso, realizado sobre 151 noticias emitidas y relativas a 31 casos, permite al Consejo afirmar que los medios públicos de Andalucía están contribuyendo de manera relevante a que la ciudadanía identifique el ciberacoso como un problema complejo y progresivamente más extendido entre los menores y adolescentes. Las noticias e informaciones emitidas son tratadas con rigor, abordando la complejidad de causas y consecuencias de estas situaciones, preservando los derechos de los menores implicados, recurriendo mayoritariamente a voces expertas y cualificadas y trasladando aspectos importantes como recomendaciones, acciones de denuncia y modos de intervención y resolución de las situaciones de ciberacoso.

Los medios públicos ponen de relieve que el ciberacoso es una de las consecuencias más adversas del uso diversificado, intensivo, indiscriminado y acrítico de las redes y las pantallas, por un sector de la población especialmente vulnerable. Progresivamente, estos medios públicos están desarrollando su función como elemento fundamental para concienciar, informar y formar a la ciudadanía sobre el ciberacoso. Ha de valorarse, por tanto, el papel de servicio público de estos medios y su contribución a la alfabetización mediática de la población.

Finalmente, el Consejo anima a todos los prestadores, independientemente de su titularidad, a adoptar y/o mejorar este enfoque, incorporando también la perspectiva de género y actuar como revulsivo de la ciudadanía para dotarla de capacidad para detectar y adoptar una actitud activa y colaborativa ante este problema social. Ante el ciberacoso, es exigible a todos los prestadores y a sus profesionales un tratamiento responsable y respetuoso con el ordenamiento legal y los valores que propugnan nuestro ordenamiento jurídico y las normas deontológicas de la profesión. ■

04

El Derecho a la información y la libertad de expresión en las NNTTII

Ponente:

Joan Barata i Mir
Investigador del Center International and Society,
Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford

Medidas de promoción de la igualdad en los medios audiovisuales

Ponente:

Rosa Cobo Bedía
Profesora de Sociología del Género de la Universidad de A Coruña

La alfabetización mediática y educación en valores

Ponente:

José Manuel Pérez Tornero
Catedrático de Periodismo y Ciencias de la Información
de la Universidad Autónoma de Barcelona

La imparcialidad y la veracidad informativa

Ponente:

Carmen Fernández Morillo
Consejera del Consejo Audiovisual de Andalucía

Modera:

Inmaculada Navarrete Contreras
Consejera del Consejo Audiovisual de Andalucía

El derecho a la información y la libertad de expresión en las NNTTII

Joan Barata i Mir

Inmaculada Navarrete Contreras

Iniciamos la tercera Mesa de la jornada sobre Regulación que organiza el Consejo Audiovisual de Andalucía, y lo hacemos agradeciendo a los ponentes su participación, que a buen seguro arrojarán luz sobre la cuestión, teniendo en cuenta además la coincidencia como métodos de cambios legislativos en el sector tras la nueva directiva europea y tras la aprobación de la primera Ley Audiovisual específicamente andaluza, cuestiones que se abordaron ayer.

La importancia de esta tercera mesa viene dada, además de por el prestigio de sus ponentes, por las cuatro cuestiones a analizar y que por sí mismas definen los principales componentes éticos, incluso estéticos de la comunicación audiovisual democrática en el siglo XXI. Algunos componentes clásicos y otros de rigurosa actualidad. A saber, el derecho a la información y la libertad en las nuevas tecnologías, sobre lo que disertará el investigador Joan Barata i Mir. Ese derecho sería democráticamente nulo sin actividades de promoción de la igualdad en los medios audiovisuales, de lo que nos ilustrará la profesora Rosa Cobo, y no serían posibles sin la alfabetización mediática y la educación en valores, cuestión que abordará el catedrático Jose Manuel Pérez Tornero, ni tampoco, desde luego, sin un clásico de la importancia de la imparcialidad informativa, cuya ponencia estará a cargo de Carmen Fernández Morillo, Presidenta de la Comisión de Contenidos y Publicidad el Consejo Audiovisual de Andalucía.

Me gustaría ante todo destacar mi condición también de ex regulador a partir de mi experiencia en el Consejo Audiovisual de Cataluña, desde el cual dimos la bienvenida al Consejo Audiovisual de Andalucía cuando se creó. Hoy hay dos Consejos que están presentes aquí y a los que de algún modo acompañamos en su creación, el Consejo Audiovisual de Andalucía y la Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual de Marruecos. Ésta es una ocasión para reencontrar viejos amigos y colegas, muchas gracias por la amable invitación.

El tema de mi intervención es un tema del que, en estos momentos, se está hablando mucho en España, se está hablando mucho en la Unión Europea, en Estados Unidos y en el marco de muchas organizaciones internacionales.

En primer lugar, quiero empezar haciendo un recordatorio diciendo que, evidentemente, estamos hablando de derecho a la libertad de información y el derecho a la libertad de expresión como derechos reconocidos en las constituciones nacionales en buena parte del mundo, y concretamente en el artículo 20 de la Constitución Española[1]. Hay que recordar que estamos hablando también de derechos plenamente reconocidos en el marco internacional, de modo particular el artículo 19 del Pacto Internacional de

1. Artículo 20 Constitución Española:
   1. Se reconocen y protegen los derechos:
   a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
   b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
   c) A la libertad de cátedra.
   d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
   2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
   3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
   4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
   5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

> "El derecho a la libertad de información y a la libertas de expresión está reconocido más allá de cualquier frontera, en la Declaración Universal de Derechos Humanos"

Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas[2], que viene del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos[3]. Es un artículo que contiene muchas cosas interesantes y que arranca diciendo: "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". Por tanto, es importante hacer notar aquí que se reconoce el derecho a la libertad de información y el derecho a la libertad de expresión más allá de cualquier frontera. En los años 60, cuando se redactaron estos artículos, nadie podía tener en mente desarrollos de la comunicación como Internet, pero esta frase final del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cobra en estos momentos una particular importancia.

Hay algo que siempre me gusta destacar y es que en Derecho Internacional, junto al citado artículo 19 tenemos también un artefacto jurídico algo extraño que es el artículo 20 del mismo Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[4]. En el momento de la redacción del Pacto, todos los países occidentales estaban conformes con el artículo 19, pero el bloque comunista pidió incluir el artículo 20 que es donde se

habla explícitamente del discurso del odio. Los países occidentales decían que el discurso del odio ya estaba dentro de los límites del 19, pero el bloque del Este, pensando en ese momento en la experiencia de la Alemania nazi, quiso introducir un artículo 20 con una redacción bastante alambicada y que es de dónde salen todos nuestros problemas interpretativos con relación al discurso del odio.

En todo caso, es innegable que hay un precepto internacional que se refiere explícitamente al discurso del odio, el cual obviamente vincula a todos los países de la comunidad internacional y el cual tendremos que aplicar no solo en los medios convencionales sino también en el ámbito de Internet. Concretamente el artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: "Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley".

A partir de ahí el Convenio Europeo de Derechos Humanos básicamente repite el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del mismo modo que el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[5] también recoge esos principios.

2 Artículo 19 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:
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.

3 Artículo 19 Declaración Universal de los Derechos Humanos:
Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

4 Artículo 20 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:
1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

5 Artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea:
1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.
2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

> "Los estados construyen barreras y filtrados muy eficientes para controlar sus respectivos espacios de internet nacionales"

Por lo tanto, es muy importante, sobre todo cuando hablamos de nuevas tecnologías, insistir en el hecho de que de lo que hablamos no es solo de un derecho que se reconoce y se regula a nivel nacional, sino que estamos hablando de algo que forma parte del régimen universal de la protección de los Derechos Humanos.

Incluso hay que destacar que el Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, muy recientemente, en 2016, dijo que todos los derechos, incluida la libertad de expresión, que se protegen en el mundo fuera de línea, se protegen también en el mundo en línea.

Esto pudiera parecer una obviedad, pero lo cierto es que todavía hoy hay en el entorno internacional países que afirman que la libertad de expresión solo se aplica a aquellos medios que existían en el año 1966 (que es el año en el que se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). La negativa es por motivos políticos evidentes, por lo que es importante, sobre todo con relación a Internet, que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas haya declarado de forma tan clara que las libertades se aplican online y offline.

Tenemos por tanto que la libertad de expresión es un derecho de carácter universal que todos los estados tienen un deber de proteger.

Esta universalidad de la libertad de expresión evidentemente puede ser cuestionada. Se dice que esa universalidad en realidad no existe y que no es más que una aspiración global dado que existen muchos países y regiones del mundo donde esa libertad nunca ha sido protegida mínimamente. Lo que sí puedo decirles es que, desde mi modesta experiencia, nunca he encontrado ningún ministro de información de ningún país del mundo que diga que no protege la libertad de expresión. Eso sí, a continuación, las autoridades nacionales competentes se arrogan la potestad de definir y delimitar de acuerdo con sus propios criterios el alcance y límite de dicho derecho.

A nivel internacional hay otro principio fundamental, también aplicable al ámbito de las nuevas tecnologías: la libertad es la regla y las restricciones son la excepción. Dicho de otro modo, no es que el estado tenga el monopolio o la titularidad del espacio público mediático y que sea el estado el que decide quién puede o no puede hablar, sino que es justamente lo contrario: son todos y cada uno de los individuos los titulares del derecho fundamental a la libertad de expresión y el poder público solo podrá introducir excepciones en aquellos casos en los que esté estrictamente justificado.

Esto es lo que se denomina en el derecho internacional el test tripartito y que básicamente implica que las posibles restricciones a la libertad de expresión tienen a su vez restricciones. Es decir, un límite solo es aceptable cuando está claramente establecido por la ley, responde a una necesidad de interés general y además, de entre todas las restricciones posibles y aplicables, se ha escogido aquella que es menos gravosa para la libertad de expresión. De ahí viene el debate, por ejemplo, de hasta qué punto la tutela penal del honor es proporcional o no, si solo bastaría con una tutela civil, si estaríamos vulnerando esa idea de la proporcionalidad por el hecho de tener en nuestro Código Penal los delitos de injurias y calumnias.

El test tripartito es por lo tanto un elemento importante, aunque tampoco hay que desconocer que los estados tienen un margen de apreciación en la aplicación del derecho internacional en su marco jurídico nacional. Otra cosa que creo que vale la pena destacar en estos momentos es el hecho de que hemos pasado de un sistema con sólidos pilares internacionales a una progresiva nacionalización de la regulación de la libertad de expresión. Es curioso y paradójico que en una época en la que la comunicación a nivel transnacional tiene cada vez un mayor papel, los estados están regulando cada vez más el ejercicio de la libertad de expresión, particularmente con relación al uso de Internet y de las nuevas tecnologías. Así pues, la emergencia de Internet ha dado también lugar a una emergencia de regulaciones a nivel nacional. Por ello, cada vez más, si queremos entender cómo se aplica y cómo se entiende la libertad de expresión en un determinado contexto, aparte de las normas internacionales tendremos que acudir a leyes nacionales cada vez más específicas. Por su parte, la Unión Europea en estos momentos ha empezado a regular ámbitos de la libertad de expresión que antes no lo estaban, tales como la responsabilidad de las plataformas o el derecho al olvido.

> "Si se imponen a las plataformas de distribución de contenidos obligaciones generales de supervisión, entraríamos en el terreno de la censura privada"

Por lo tanto, es hasta cierto punto una utopía hablar de Internet como un espacio sin fronteras donde fluye la libertad de expresión, dado que no deja de ser un espacio fuertemente nacionalizado, con fuertes barreras nacionales tanto desde un punto de vista legislativo, como incluso desde un punto de vista tecnológico. Los estados construyen barreras y filtrados muy eficientes para controlar sus respectivos espacios de Internet nacionales. Esta es una realidad que no podemos ignorar.

Una precisión conceptual importante es que no podemos decir que Internet sea un medio. La pregunta *¿tenemos que regular Internet?* es una pregunta absurda por sí misma, porque Internet no es un medio de comunicación, simplemente es una plataforma donde la vida tiene lugar. Entonces ¿tenemos que regular Internet? pues si a través de Internet se llevan a cabo actividades comerciales, aplicaremos las normas del comercio y dará igual que un intercambio de bienes y servicios se produzca online u offline. En cuanto a la televisión, la televisión es televisión independientemente del sistema de transmisión que se utilice, al igual que la radio. ¿Hay que regular la televisión online? pues si se entiende que hay que regular la televisión, dará igual que se transmita por ondas o lo haga vía streaming.

Otro elemento importante es el hecho de que Internet pone en cuestión también la propia noción de medios de comunicación y de periodismo.

Todas las instancias internacionales en materia de libertad de expresión insisten en el hecho de que no hay que hablar tanto de periodistas profesionales cuanto de actos de periodismo. Es decir, no se trata solamente de que haya personas a las que se atribuye la condición de periodistas full time, sino que hay que admitir que, en un momento dado, muchas personas podrán incurrir en actos de periodismo y entonces como tales, esos actos tendrán que ser considerados y regulados.

Entrando ya en el ámbito específico de la libertad de expresión en Internet, el primer caso importante a reseñar es el de Ahmet Yildirim contra Turquía ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2012. Había un sitio en Google Sites que atacaba al fundador de Turquía, Atatürk, y el Estado turco entendió que eso no era aceptable y decidió bloquear todos los sitios web de Google Sites para evitar que ese sitio en concreto fuese visto por alguien. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dijo que sin perjuicio de que tuviese o no el derecho de limitar esa específica forma de expresión, lo que no se puede hacer es llevar a cabo una restricción general, sin tener en cuenta la afectación desproporcionada que eso tendrá en la libertad de expresión, para evitar que alguien acceda a algo tan simple como es una sola página web.

En otro orden de consideraciones hay que señalar que en estos momentos los grandes intermediarios en la distribución y recepción de contenidos en el mundo online son las grandes plataformas (y por plataformas entendemos Google, Youtube, Twitter, etc.) Aquí se produce una tensión interesante: desde el punto de vista del usuario, se podría decir que se utiliza, por ejemplo, Facebook porque es una plataforma abierta, un espacio público, un ágora pública donde se ejerce la libertad de expresión. Pero por otra parte desde el punto de vista de Facebook lo que se dirá es que se trata de un espacio privado al que se ha accedido a través de un contrato y además hay que ceñirse, no tanto a lo que diga la ley, sino a lo que digan los términos y condiciones que se han suscrito al acceder.

Un elemento importante de dicha tensión es hasta qué punto una entidad privada tiene que respetar un derecho fundamental (particularmente, la libertad de expresión), del mismo modo que tiene que respetarlo un estado. ¿Podemos imponer a esa entidad privada unas obligaciones que normalmente no las tendríamos para los estados?

Más complicado todavía es el tema del régimen de las responsabilidades de las plataformas. Los estándares internacionales, y ello se refleja también en la vigente Directiva sobre comercio electrónico, establecen que estas plataformas no son responsables de los contenidos que transportan a no ser que pueda demostrarse el conocimiento de la ilegalidad de aquéllos o el hecho de no haber jugado un papel esencialmente neutral. Este sistema existe dado que se entiende que si se le imponen a estas plataformas obligaciones generales de supervisión, entraríamos en un terreno que es el de la censura privada.

> "Estamos pidiendo que una plataforma privada interprete conceptos como terrorismo o discurso del odio, que en realidad son una potestad regulatoria pública"

Si un gobierno o un regulador le dice, por ejemplo, a Facebook que si no vigila lo que se publica le puede imponer una multa, o si deja que noticias falsas entren en dicha plataforma, lo que hará la plataforma será sobrerregular el espacio y en caso de duda, quitará determinadas cosas para evitar que el estado interprete que es ilegal.

Esto lleva a que tendencialmente, por delegación del estado, muchas formas de expresión que estarían protegidas por la libertad de expresión, simplemente son barridas, es lo que se llamaría la censura por delegación y es por eso que generalmente se habla de la necesidad de que estas plataformas tengan este tipo de protecciones o exenciones de responsabilidad.

Sin embargo, estas protecciones están también en crisis porque los estados empiezan a decir que dichas plataformas están facilitando la existencia del discurso del odio, por ejemplo, lo que lleva en estos momentos a las instituciones de la Unión Europea a imponer cada vez mayores obligaciones de supervisión o de monitoreo.

Un ejemplo importante es la famosa nueva Directiva de Servicios Audiovisuales. Concretamente el artículo 28.b) establece que hay que garantizar que plataformas de compartición de vídeo online, como Youtube, se ocupen de que determinados contenidos audiovisuales no se encuentren a disposición del público y ahí se encuentran categorías tales como vídeos que pueden perjudicar a menores, terrorismo, pornografía infantil, incitación al odio, etc.

Por lo tanto estaríamos pidiendo que sea esa plataforma privada quien interprete el concepto de terrorismo, sea quien interprete el concepto de discurso del odio, sea quien interprete muchas cosas que en realidad son una potestad regulatoria pública.

Y es más, la Directiva dice que los reguladores serán quienes verificarán si esas plataformas lo están haciendo bien o no, por tanto los reguladores acabarán convirtiéndose también en verificadores de los términos y condiciones de las plataformas online e incluso verificadores de hasta qué punto una plataforma online ha definido correctamente o no un concepto tan delicado como es el de la incitación al terrorismo, por ejemplo.

Hace poco se aprobó una Directiva que tenía unos términos parecidos, me refiero a la Directiva que regula el copyright, cuyo artículo 13 aparentemente obliga a las plataformas online a tener sistemas automáticos de filtrado de vídeos en el momento en que el vídeo se cuelga, para determinar si ese vídeo vulnera o no la propiedad intelectual. Eso quiere decir que una norma regulatoria está obligando a una plataforma privada a, por ejemplo, a tener un software que acabe decidiendo lo que es legal y lo que es ilegal.

Evidentemente esto ha sido muy criticado con relación a la problemática referida de la delegación de funciones públicas en plataformas privadas, y por tanto estamos hablando de una cuestión que no solo es un problema teórico, sino tremendamente práctica para los reguladores en el ámbito antes citado de la nueva directiva del sector audiovisual, que tendrán a partir de un determinado momento que ejercer funciones con relación a las plataformas privadas que nunca antes en el pasado habían ejercido.

Todo ello representa una serie de cambios muy significativos que entiendo que requieren un análisis y una discusión a fondo.

Medidas de promoción de la igualdad en los medios audiovisuales-

Rosa Cobo Bedía

En primer lugar quiero agradecer al CAA y a su presidenta, Emelina Fernández Soriano, la amabilidad que han tenido en invitarme en estas estupendísimas jornadas.

El punto de partida de la reflexión que quiero hacer para poder entender la relación entre las mujeres y los medios de comunicación inevitablemente tiene que ser la desventaja social de las mujeres, que es un hecho objetivo, los datos están ahí y por tanto es algo que ni siquiera es discutible.

La desigualdad de las mujeres tiene raíces muy profundas pero solamente percibimos una parte de esa desigualdad, o para decirlo de otra forma, solamente identificamos sus efectos, pero no es tan fácil poder detectar y poder saber cuáles son las causas de esos efectos.

Los efectos los vemos con bastante facilidad, por ejemplo vemos la precariedad de las mujeres en el mercado laboral, por ejemplo podemos ver con bastante claridad, y hay datos que no son tampoco discutibles, la feminización de la pobreza, vemos también la violencia contra las mujeres, vemos también la escasa presencia de mujeres en los espacios de poder y en los espacios de decisión, sin embargo para comprender la desventaja social de las mujeres no son suficientes los datos objetivos, los datos objetivos son solamente la prueba, lo relevante es lo que no se ve, lo relevante son las causas.

Lo que quiero decir es que la libertad de expresión y la igualdad están materialmente vinculadas a lo que no se ve a primera vista.

La cuestión fundamental, si queremos entender la relación de los medios de comunicación con las mujeres, se encuentra en todos aquellos entramados simbólicos y materiales que causan esa desigualdad y que la teoría feminista, a partir de los años setenta, ha conceptualizado con el término de patriarcado.

Los medios de comunicación, entre muchísimas cosas, son un poderosísimo agente socializador, lo fue siempre, pero lo es mucho más en el siglo XXI. ¿Por qué? pues porque construyen significados y porque contribuyen a conformar la opinión pública, tienen el poder (no total, desde luego) de hacer que un relato se convierta en hegemónico, se convierta en dominante, tienen una dimensión ideológica y simbólica, pero también tienen una poderosa estructura material, uno de cuyos ejes es el empresarial. No es posible entender el papel que juegan hoy los medios de comunicación sin este entramado empresarial sobre el cual yo no voy a hacer ninguna reflexión, pero tenerlo en consideración es fundamental a muchos efectos.

Muchos medios de comunicación, vamos a decir que la mayoría, reproducen el sistema social en el que se han gestado, en el que han nacido, producen discursos de legitimación del sistema establecido, normalizan valores y creencias que fortalecen las desigualdades, enmascaran con su lenguaje violencias y favorecen el estatus quo de los poderosos, sin embargo también existen medios de comunicación que nacen con una perspectiva crítica y que tratan de identificar lo que otros medios de comunicación, quizá los mayoritarios, enmascaran.

Los medios de comunicación críticos muestran esquemas narrativos distintos, aspiran a desmontar la sobrerrepresentación de aquello que favorece a los sectores dominantes y muestran también aquello que históricamente ha sido subrepresentado.

Y en eso consisten precisamente los pensamientos críticos, en mostrar y contar aquello que ha permanecido históricamente al margen o aquello que ha sido subrepresentado, sin embargo estos medios críticos con el sistema dominante raramente son críticos con el sistema patriarcal y no lo son porque no lo identifican, no lo son porque no lo conceptualizan, otra cuestión es por qué no lo identifican y por qué no lo conceptualizan.

Los medios de comunicación difícilmente se distancian críticamente del dominio masculino a no ser que hayan nacido específicamente con esa visión crítica, mayoritariamente reproducen los valores dominantes y con esos significados culturales refuerzan esa realidad.

La dimensión sexista de los medios de comunicación se identifica, de una parte en la escasa presencia de mujeres en los espacios de decisión y en la ubicación de las mismas mujeres en aquellas secciones que

> "Las mujeres son representadas como objetos observados y los varones como sujetos que actúan. Viendo simplemente un telediario se comprueba"

son menos prestigiosas y que tienen menos poder, lo mismo que ocurre con la ubicación de las mujeres en los espacios de poder.

De otra parte se detecta el sexismo en los contenidos dominados por la no conceptualización de esa desventaja de la que hablábamos al principio, por el ocultamiento de lo que han hecho y también de lo que hacen las mujeres. No hay nada mejor que ocultar la genealogía para invisibilizar y debilitar a sectores de población que históricamente han estado discriminados.

Para decirlo de otra manera, aquello que se deja fuera de la mirada, se excluye del discurso y lo que está excluido del discurso, no existe.

Pero también por la distorsión de la imagen de las mujeres y con esto me estoy refiriendo en realidad a los estereotipos que se resumen, tal y como señala Juana Gallego, en que las mujeres son representadas como objetos observados, mientras que los varones son representados como sujetos que actúan. Viendo simplemente un telediario se comprueba esta reflexión que hace Juana Gallego.

Una filósofa francesa, Genevieve Fraisse, dice lo siguiente: "el estereotipo resume las atribuciones a las que cada sexo es remitido psicológica, socialmente, como identidades seguras e intangibles. El estereotipo parece no tener historia, se asemeja más bien a una invariante que se transmite de generación en generación, para decirlo de otra forma, el estereotipo protege a las sociedades patriarcales contra el miedo a los cambios sociales".

Con esta cita lo que quiero decir es que es imprescindible deconstruir los estereotipos, estas imágenes que tienen la apariencia de ser eternas, para construir igualdad, no puede haber igualdad si los estereotipos se refuerzan, frente a las imágenes estereotipadas hay que producir contraestereotipos, es decir, imágenes positivas de autoafirmación.

Hay una pregunta que se hace siempre que se trabaja en cosas relacionadas con el cambio social que tiene que ver desde luego con las propuestas, yo quería reflexionar sobre algunas que creo que son imprescindibles.

La primera, y que creo que va a hablar después el compañero, es que es necesario que nuestros alumnos y nuestras alumnas en el marco de la universidad se formen en estudios de género y en teoría feminista, esto es imprescindible, no puede ser, por ejemplo que en Derecho, los abogados, las abogadas, los jueces, las juezas, los operarios jurídicos en general, no tengan formación en desigualdad entre hombres y mujeres, las sentencias son brutales. De la misma manera no es posible que quienes están estudiando Ciencias de la Información, que quienes se están formando en Periodismo, no comprendan cuáles son las claves que tienen que ver con la desigualdad y con la formación de estereotipos.

Pero no es suficiente con introducir los estudios de género y la teoría feminista en los estudios universitarios, es necesario también modificar el currículum escolar en infantil, en primaria y en secundaria, los niños y las niñas tienen que formarse en relaciones que estén basadas en criterios de igualdad y eso se aprende desde que son muy pequeños.

Es necesario investigar la desigualdad, desactivar los estereotipos, pero sobre todo y también crear representaciones positivas de las mujeres. Si no se crean representaciones positivas de las mujeres, cuando nuestros niños y niñas enciendan la televisión lo que van a ver es que los hombres, desde que nacen hasta que se mueren, reciben permanentemente mandatos socializadores que les ubican en espacios de poder y las niñas reciben mandatos socializadores que les ubican, como dice la antropóloga Teresa del Valle, en espacios de no poder.

Es imprescindible debilitar los significados culturales de la ideología patriarcal, si no se debilitan estos significados culturales es muy difícil que se produzcan cambios sociales.

En segundo lugar es necesario también desvelar las causas de la tensión entre la libertad de expresión y los derechos de las mujeres, discutir sobre los límites que deben tener los medios de comunicación en la producción de imágenes que difunden sobre las mujeres.

En tercer lugar es necesario regular sobre estos límites habida cuenta de la escasa fuerza jurídica que tiene

> "Las subvenciones y la publicidad institucional debería vincularse a que los medios transmitan una información equilibrada y que no enfaticen en los estereotipos de género"

la normativa que regula no solo la publicidad, sino también la pornografía y todas las representaciones sobre las mujeres. No olvidemos que la pornografía es de libre acceso en Internet y que los niños a partir de ocho años solamente con dar a un botón de su móvil pueden ver unas imágenes en las que el corazón del relato es la violencia contra las mujeres.

En cuarto lugar, y como dice la jurista María Luisa Balaguer, hay que centrar el objeto procesal en la defensa de la imagen de las mujeres.

Desde luego podemos preguntarnos sobre la fuerza jurídica de la legislación y sobre si la legislación transforma la realidad o no la transforma, pero desde luego y a pesar de que nos hagamos esas preguntas, hay algo que sí sabemos, y es que la legislación no suele poner en marcha cambios sociales, pero los permite, les da forma y les otorga legitimidad.

En quinto lugar, el origen de los cambios sociales, tal y como subraya Manuel Castells, está indudablemente, de estos cambios sociales y de todos los cambios sociales, está siempre en la sociedad civil.

Los cambios que se han producido en los medios de comunicación en este sentido, los que se han producido en los últimos meses, han sido las respuestas a las intensas movilizaciones feministas que se han producido desde el año 2014 hasta los de La Manada.

Hemos visto como *El País*, por ejemplo, ha abierto una sección enorme sobre feminismo, hemos visto como *Eldiario.es*, por ejemplo, ha nombrado una persona responsable de dar informaciones que tienen que ver con las mujeres, hemos visto también como para el último 8 de marzo se ha organizado la iniciativa "Las periodistas paramos", en la que miles de periodistas de todo el estado español han tomado conciencia y se han querido articular políticamente para denunciar lo que estamos señalando, los estereotipos, la falta de poder de las mujeres, etc.

La Plataforma Independiente de Mujeres Feministas Periodistas y Profesionales de la Comunicación acaba también de organizarse, las periodistas gallegas tienen su presentación el próximo día 10 de noviembre, es decir, esto no hubiese ocurrido si no se hubiesen producido movilizaciones sociales, de modo que ni los contenidos, ni la posición de las mujeres en los distintos entramados institucionales y sociales se van a modificar si no hay movilizaciones sociales, las movilizaciones sociales son el origen de cualquier transformación social.

En última instancia yo creo que las periodistas independientes o la Plataforma Independiente de Mujeres Periodista Feministas y Profesionales de la Comunicación han hecho algunas propuestas que yo quiero recoger aquí porque me parece que son enormemente interesantes:

La primera, que aquellos medios de comunicación que den una información equilibrada y que no enfaticen en esos estereotipos que es necesario desactivar, deberían de recibir un certificado de igualdad y ese certificado de igualdad debe vincularse a las subvenciones y a la publicidad institucional a los medios que hayan conseguido ese certificado.

Otra cosa que yo creo que es enormemente importante es que existan, dentro de cada medio, delegadas de igualdad y estas delegadas de igualdad no pueden solo aconsejar, no pueden ser solamente propositivas en sus actuaciones, tienen que tener algo más de poder para que se pueda equilibrar la información.

La libertad de expresión sencillamente se queda en nada si está basada en desigualdades muy profundas.

La alfabetización mediática y educación en valores

José Manuel Pérez Tornero

Es un placer estar aquí en este Parlamento de conciencias, de voluntades y de "invenciones", en el buen sentido del término.

En mi intervención voy a proponer algo osado: reinventar la regulación audiovisual.

Sé que es propuesta arriesgada, pero vivimos un terremoto del que todos somos conscientes, o mejor dicho, un maremoto de esos que quienes lo han sufrido describen como la sensación de que el cielo se les cae encima. Es esto lo que, en relación con el sistema audiovisual, se puede sentir hoy en día. Que nos encontramos con una avalancha que nos sorprende en un terreno muy movedizo.

Pues esa sensación es la que, seguramente, están sintiendo en estos momentos los trabajadores de los medios, las empresas de comunicación, la industria, los reguladores... Estamos todos inmersos en una especie de terremoto que está moviendo los pilares del sistema y que hace que cualquier recorrido que se pueda emprender se torna muy inestable.

Se trata, sin duda, de una disrupción y de un cambio de gran magnitud. Por eso, en un ejercicio de invención o de refundación, lo que voy a proponer es volver al origen de la palabra regular.

Regular, en este caso, no quiere referirse solo a establecer reglas nuevas. Trato de introducir también la discusión sobre el nuevo papel que deben jugar los reguladores. Desde mi punto de vista, este nuevo papel –cuyo sentido se halla también en el verbo regular- incluye los siguientes conceptos: afinar, ajustar, monitorizar, moderar... Todo ello con el objetivo de que el sistema audiovisual acabe centrándose en el ser humano, en la persona. Por tanto, su función no afecta solo al mercado, a la industria, o al marco normativo y legal establecido, sino, fundamentalmente, debe ocuparse de que la persona, la sociedad esté bien servida por el sistema audiovisual.

Pues bien, en esta nueva función de la regulación, justamente la alfabetización mediática resulta clave.

La alfabetización mediática es una competencia y una habilidad de relacionarse con los medios de comunicación, pero también exige en la persona un punto de vista crítico que es condición esencial para el desarrollo de la autonomía, y de la ciudadanía activa.

Por tanto, me parece obvio que, en cierto sentido, la alfabetización mediática y las competencias que implican deben constituir el nuevo horizonte de cualquier regulación del sistema audiovisual.

Pero, como digo, estamos en una tormenta enorme y el culpable de esa tormenta lo tenemos muy cerca. Es, en gran parte, el Smartphone que todos tenemos muy cerca. Un dispositivo que puede, por ejemplo, estar grabando todo lo que yo estoy diciendo aquí, pero que también puede utilizarse para hacer fotografías que, por otro lado, pueden estar subiendo a una nube... No es solo un dispositivo instrumental, es un nuevo mecanismo capaz de constituir esa nube enorme, cargada de contenidos –pero, también, de recorridos, de deseos, de perspectivas sobre el mundo; de acciones, de relaciones, de contactos, de datos privados-. Una enorme nube que, por supuesto, no es todavía ni transparente ni, por tanto, democrática.

Es una nube que, casi sin que nos demos cuenta, puede caer con todo su peso sobre nosotros, y aplastar nuestro sentido de la autonomía. Es esa nube que vamos rellenando con nuestras aportaciones y que un buen día puede convertirse en la gran plataforma para el establecimiento de un sistema de súper vigilancia. Súper vigilancia que se hace patente en las calles, pero que también es patente en el funcionamiento de la Web y de Internet.

De modo que ese sencillo aparato que denominamos el Smartphone, y su correspondiente nube se ha convertido, de repente, en un sistema comunicacional que ha dislocado el tiempo, el espacio, las relaciones humanas, etc. De manera que ya no sabemos lo que es global, y lo que es local. No sabemos, tampoco, si estamos más cerca de la gente que tenemos enfrente o más lejos. Es, pues, este aparato – y su nube- el que ha dislocado la conversación social y el que produce el fenómeno que algunos sociólogos llaman de la "colonización mediática de la vida".

Una colonización, como su nombre indica, llevada adelante por parte de los medios de comunicación y

> "Pese a la evidencia de los cambios, tenemos la tendencia rutinaria a seguir regulando el audiovisual como se viene haciendo desde hace tiempo"

José Manuel Pérez Tornero

que tiene dos ejemplos clarísimos: a) uno la ocupación del tiempo, porque pasamos más tiempo delante de una pantalla que con nosotros mismos, pasamos más tiempo delante del teléfono móvil, del ordenador, de la televisión... que hablando con los demás; y, otro, b) el de la disolución del tiempo, porque se está construyendo un espacio global, un mundo, al que podríamos calificar, siguiendo el título de una famosa novela de Ciro Alegría, de "ancho y ajeno".

Pues bien, la ocupación del tiempo y la disolución del espacio están creando una brecha invisible en el territorio de la conversación pública.

¿Cómo regular en estas circunstancias?

Sin embargo, pese a la evidencia de los cambios, tenemos la tendencia rutinaria a seguir regulando el audiovisual como se viene haciendo desde hace tiempo. Es como si estuviésemos utilizando el espejo retrovisor cuando lo que necesitamos es dar un paso adelante. Ir más allá.

Hay un chiste británico que expresa muy bien lo que les quiero decir: un borracho anda por la calle, una calle poco iluminada, oscura, donde solo hay una farola encendida y pierde la cartera. Al cabo de un tiempo llega un policía y contempla al borracho que está debajo de la farola buscando la cartera, y le pregunta "¿ha perdido usted algo, lo ha perdido por aquí debajo de la farola?" y le dice el borracho "no, no lo he perdido aquí, pero es que este es el único sitio donde puedo mirar y ver".

Bueno pues a los políticos, a los legisladores, a los reguladores y a los investigadores, les está pasando, en general, lo mismo que al borracho de nuestro chiste, que solo miramos donde vemos luz, no donde hemos perdido la cartera.

Claro que nos resulta más sencillo, más confortable y más factible mirar donde está la farola. Pero esto no conduce a nada. Precisamente la cartera está donde no hay luz.

Y lo mismo sucede con la regulación, que desarrolla su función solo sobre lo que no ve, y, así, deja inédita la gran zona oscura donde están los problemas reales.

La idea que quiero transmitir es sencilla: estamos gobernando y legislando como hace años y de este modo acabaremos siendo completamente prescindibles, inútiles.

Por tanto, lo que es urgente plantear es una restructuración del concepto de regulación, una regulación que se base en la persona y que considere qué relación puede tener la persona concreta con el sistema audiovisual.

Para clarificar mi propuesta, que será breve y sintética, les recuerdo una frase que creo que es de San Agustín y que tiene que ver con los valores que deben acompañar al caminante, porque, de alguna manera, todos los que participamos en el sistema audiovisual somos caminantes, los políticos, los reguladores, los investigadores. Los valores que proponía San Agustín con respecto a cualquier camino son la constancia -hay que ser constantes en seguir hacia delante, la convicción – o sea, la seguridad de que podemos conseguir nuestros objetivos- y, finalmente, la valentía para actuar –o sea, el coraje para arriesgarse y que San Agustín llamaba la esperanza-.

Solo una regulación constante, convencida de sí misma y valiente puede conseguir algo en la situación por la que atravesamos.

Por todo ello, para regular convenientemente en el futuro y en presente hay que actuar, disponer de un plan preciso de actuación.

> "Si el espacio audiovisual reposa sobre un fondo de desconfianza, de falta de consenso y de pacto, su gobernabilidad se hace muy problemática"

Busquemos, pues, los fundamentos de este plan de actuación.

Formulación de un pacto

Se trata de reformular el pacto que está en la base de la regulación.

¿De dónde viene la regulación del audiovisual?

Pues viene de un pacto.

En Europa y en muchas partes del mundo, el Estado era exclusivista, monopolista en el uso del espacio audiovisual. Solo el Estado controlaba. Solo el Estado era sujeto, y activo, en la regulación del audiovisual. Y, en un determinado momento, en los años ochenta en Europa, se rompe ese monopolio y da lugar a otra situación en la que el Estado tiene que compartir el espacio audiovisual con la empresa privada. Pero, de alguna manera, el Estado quiere mantener dos dimensiones específicas de actuación: a) una, el ejercicio de la televisión pública -que obviamente se tiene que transformar ante la agresividad del sector privado, ante la competencia, ante la descentralización, etc., etc.; y, otra nueva, b) la dimensión del espacio audiovisual propio de la empresa privada. Pero como no puede hacerlo solo con una imposición, pacta y lo hace con los sectores privados. De ahí surge la idea de un compromiso social entre Estado y sector privado: ambos tienen que aceptar unas mínimas reglas de comportamiento que asegure, de un lado, el interés general y de otro, la viabilidad del negocio privado en el sector audiovisual.

Y ese pacto se firmó en muchos países, se firmó con distintos ritmos y sistemas en Gran Bretaña, en Alemania, etc.

En España, en Italia, en el sur de Europa en general, ese pacto se hizo con mucha desgana a la hora de comprometer a las empresas privadas, en todo caso, con mucha menas eficacia que se realizó en el norte europeo.

Pero, de todas formas, el pacto funcionó en torno a una idea -que todavía en aquel tiempo se defendía como válida, sobre todo por los sectores de centro izquierda- de que era el Estado protector el que tenía que tutelar los derechos de algunas minorías, el que tenía que encargarse de amparar los derechos de las personas y, por tanto, el que debía encargarse de proteger los derechos que se relacionaran con el audiovisual.

Bueno, pues ese pacto se ha roto, ese pacto no existe, hay síntomas de que ese pacto está desapareciendo en el sector privado, aunque, también, por dejación, en el sector público.

Ruptura del pacto

Esta ruptura del pacto tiene que ver con un clima psicológico especial que se está creando en el mundo de hoy. Un clima de un relativismo extremo que está generando paulatinamente una perplejidad, desconfianza y un cierto nihilismo, como diría Albert Camus. Un nihilismo que parece conducir a un tipo de emocionalidad banal –que se mueve entre la ira y la rabia- y que, en algunos casos, se reviste de un victimismo muy narcisista, como dirían los psicoanalistas, muy centrada en el "yo": un "yo" enfrentado a los demás. En fin, un clima psicológico que puede llevar a la polarización y a la sectarización.

El rasgo más significativo de la actualidad no es la existencia de polos contrarios, sino la proliferación de polos sectarios. Lo que degenera en un vaciamiento de valores compartidos, comunes.

Este estado de cosas se manifiesta o tiene como consecuencia el debilitamiento de los pactos sociales, como aquél que fundó, durante mucho tiempo, la convivencia en la esfera pública de medios audiovisuales públicos y privados.

Y es esta ausencia de pacto, de consenso y la falta de existencia de valores comunes lo que hace imprevisible el nuevo espacio audiovisual. Recordemos que en ese espacio, de una manera u otra, se siguen forjando y construyendo elementos claves de nuestra convivencia: los derechos sociales, las identidades y las formas de respeto o de irrespeto al otro, los estereotipos, las visiones del mundo... Por tanto, si el espacio audiovisual reposa sobre un fondo de desconfianza, de falta de consenso y de pacto, su gobernabilidad se hace muy problemática. Lo que está sucediendo es que la inestabilidad, la imprevisibilidad

> "Las grandes plataformas de redes sociales y de servicios ha ocupado su espacio en la red y se está produciendo un fenómeno de concentración y oligopolización"

y la disrupción se sobrepone a cualquier equilibrio, y con ello se ponen en riesgo muchos de los principios de racionalidad, diálogo y entendimiento con que se ha querido construir el espacio público en los últimos siglos.

Cambio en las formas de control

Junto a la ruptura del pacto, se ha producido, también, un cambio sustancial en la estructura del sistema mediático que ha alterado las posibilidades de control y de regulación.

Ha cambiado radicalmente el modo de organización del sistema de medios. Si durante un tiempo este sistema de medios se organizaba en función del paradigma de la difusión masiva –es decir, constitución de un centro difusor y un púbico amplio disperso, con poca capacidad de participación- ahora es bien distinto.

En un paradigma masivo, el emisor podía regular el flujo comunicacional con facilidad. Y controlaba así lo que el público recibía. Cuando se disuelve el paradigma masivo y aparece lo que Castells ha denominado la comunicación-red, todo cambia. El problema del control sobre la red es ya casi imposible. Pueden, por supuesto, en una situación de comunicación-red, defenderse valores como la neutralidad, el acceso, libre, la no coerción, etc. Pero la regulación, el control y siquiera la monitorización del sistema se hace muy compleja, casi imposible.

Por otra parte, la red ya no es hoy –como se pretendió en su lanzamiento, hace más de 30 años- un espacio de libertad, participación y democracia. Hoy en día, las grandes plataformas de redes sociales y de servicios ha ocupado su espacio y se está produciendo un clarísimo fenómeno de concentración y oligopolización que da lugar a un cierre democrático: deja en manos de pocos el control y el poder. Estamos, sin duda en la era de la plataformización y estas no son nodos libres de relaciones complejas. Las plataformas son el resultado de la absorción incontrolada de los datos y las acciones de muchos ciudadanos por parte de oligopolios mundiales. Y estos oligopolios, en cierta manera, se apropian del trabajo creativo de los ciudadanos, de su afán de colaboración y compartición y de muchos datos que corresponden a la esfera privada de las personas.

No hay que decir que, actualmente y en una perspectiva mundial, todo este fenómeno de la plataformización se halla totalmente desregulado. No solo fuera de control, sino alejado de la mirada pública. Por tanto, opaco, inescrutable.

La difícil regulación

Sabíamos, pues, cómo regular en tiempos de la comunicación masiva. Posteriormente, con la red nos entraron muchas dudas, aunque, por lo menos, defendimos los valores fundamentales.

Pero, ahora, con las plataformas, los big data, la inteligencia artificial y los bots… parece que estamos plenamente desconcertados. Casi no tenemos ni idea -seamos sinceros- de cómo regular, no conocemos el modo de hacerlo y si las técnicas que empleemos serán o no eficaces.

No obstante, los problemas de la falta de regulación son más evidentes que nunca. No solo se trata de defender derechos personales, sino de sostener una esfera pública racional, dialogante. No solo se trata de defender el acceso libre a la información, sino de dar oportunidad al ejercicio de la crítica y la autonomía. Y, finalmente, no se trata solo de equilibrar los poderes mediáticos, sino de asegurar que las desigualdades en la distribución de este poder no arruine la posibilidad misma de la democracia.

Esto nos obliga a un cambio fundamental. Tenemos que pasar a un estado en el que la regulación -ese afinamiento, ese ajuste del espacio público audiovisual y de la esfera pública- se haga con cuidado, constancia, valentía y hasta con un cierto cariño. No bastarán, pues, los enfoques puramente normativos o estadísticos, habrá que cuidar los caso particulares, los detalles, los métodos cualitativos y todo aquello que nos haga ver el impacto del sistema mediático sobre las personas.

Para ello hemos de partir de algunas obviedades que no por tales pueden olvidarse. La primera, como dice el recién premiado con el Príncipe de Asturias, Sandel, en nuestro espacio público no solo hay bienes industriales, no solo hay servicios, hay bienes morales que resultan decisivos y que hay que proteger con sumo cuidado.

> "El objetivo de la nueva televisión pública debería ser mejorar y aumentar las competencias de las personas, su capacidad de decisión y disentimiento"

Y para defender esos bienes morales se tiene que regular, si se me permite la expresión, con alma. Atendiendo a las personas, y a los detalles. Siendo capaces de encontrar indicadores útiles que nos puedan indicar el camino. Siendo críticos y yendo más allá de formalismo. Poniendo el acento siempre en las competencias de las personas y cómo estas se desarrollan o se obstruyen en el sistema mediático. Poniendo énfasis también en la convivencia y en cómo el sistema mediático contribuye a ella o no.

Los nuevos valores del espacio público audiovisual

Se tiene, pues, que regular con nuevos objetivos, con nuevos valores, valores que vayan, según mi punto de vista, a reencontrarse con el núcleo central de la teoría de Habermas sobre el espacio público: la equidad, la capacidad, la igualdad y la confrontación son básicos…

Pero hay que ir más allá. Hay que dar un salto más hacia el valor del respeto como eje central de la convivencia. El respeto a la dignidad de todos y de todas, el respeto como clave sustancial de la identidad, el respeto como tolerancia y como base para la concertación. Porque solo con el respeto podremos crear un nuevo consenso social sobre el espacio audiovisual.

Y todo esto significará, en primer lugar, no solamente regulación sino concertación entre una nueva televisión pública -con alma, con participación de la gente, con independencia periodística, con periodismo de calidad, y, sobre todo, con un objetivo: mejorar y aumentar las competencias de las personas, su capacidad de decisión y de discernimiento. Y esto incluye la potenciación del sentido crítico, incluso de lo que podríamos calificar de sentido de una cierta rebelión crítica. Un rebelión a favor de la tolerancia, la concertación con el sistema cultura y educativo.

Y, en segundo lugar, supondrá una exigencia para el sector privado que va más allá del beneficio. La de construir valores sociales, potenciar la convivencia y facilitar la autonomía de las personas.

La centralidad de la alfabetización mediática

Esto lleva la alfabetización mediática –entendida como información y capacidad crítica de los ciudadanos ante la información y los medios- al centro de la futura regulación del audiovisual. De una manera sencilla y rotunda: si las competencias mediáticas de los ciudadanos son suficientes y mejoran, el sistema audiovisual estará cumpliendo su función, y, por tanto, su regulación será eficaz. Si, en cambio, las competencias mediáticas de las personas disminuyen, ni el sistema mediático ni su regulación estarán cumpliendo si función.

De esta manera la alfabetización mediática se convierte en medida del progreso mediático. En su objetivo y su referencia. De aquí que no se trata ya de solo una cuestión educativa, sino de un elemento transversal a la política de medios, al desarrollo industrial, a la salud democrática y a la convivencia.

Las cuestiones de alfabetización mediática tienen que ver, por tanto, no solamente con una escuela destinada a niños o a una formación inicial, u otra, sino a la capacidad de aprendizaje y progreso de la sociedad como un todo.

Como dice Stiglitz, somos todos y toda la sociedad quienes hemos de aprender constantemente. Y el sistema mediático audiovisual no puede renunciar a contribuir a esta nueva sociedad del aprendizaje.

Por otra parte, la regulación audiovisual, y el sistema audiovisual en su conjunto, no pueden olvidar que su función capital es contribuir al progreso educativo y cultural.

Como dice la Constitución Española y como dice la Ley General del Audiovisual, el sistema audiovisual tiene que contribuir al pleno desarrollo de los valores constitucionales y los derechos de las personas. Y lo tienen que hacer en concierto con la educación, con el sistema cultural y con el sistema político.

Pero este progreso conjunto solo es posible con la concertación, con el consenso. Si este se produce, avanzaremos en la re-legitimación de la sociedad actual –que es siempre un proceso continuo-.

Esa refundación del consenso y del pacto, del entendimiento sobre lo fundamental, es más necesaria que nunca. Porque no podemos olvidar que el

> "No podemos seguir organizando el espacio público audiovisual en términos de beneficio económico y de mercado, cuando lo que nos jugamos son, sobre todo, bienes morales"

empoderamiento personal a que ha dado lugar el sistema mediático actual ha provocado, en paralelo, una crisis preocupante de las instituciones y de la credibilidad de las mismas. No podemos perder de vista que existe, hoy en día, una crítica constante a las instituciones, a los políticos, a cualquier entidad social... Y que esa crítica desatada, sin balance o contrapeso puede conducir al nihilismo.

Un nihilismo que presagia la llegada del fascismo. Un nihilismo que tiene que ver con abandonar la ilusión y la esperanza de seguir progresando. Un nihilismo que tiene que ver con la renuncia a la participación.

Contra ese nihilismo, lo que puede hacer una regulación centrada en la persona y en su sentido crítico, es decir, en la alfabetización mediática, es dinamizar una política general volcada en la recuperación del espacio público, en la conversación igualitaria. En definitiva, en una nueva democracia participativa e igualitaria -y no simplemente declarativa y retórica-.

Tengo la convicción de que situar la alfabetización mediática en el centro del sistema audiovisual y de su regulación no solo es posible sino necesario. Por eso, creo que ha llegado el momento, la oportunidad, de la alfabetización mediática.

Situar en el centro de la regulación audiovisual a la alfabetización mediática no solo es necesario, sino perfectamente posible. Además, es un acto de justicia. No podemos seguir organizando el espacio público audiovisual en términos de beneficio económico y de mercado, cuando lo que nos jugamos son, sobre todo, bienes morales. No podemos adoptar un sistema de regulación centrada únicamente en el respeto formal a los derechos. Hay que dar un salto, hay que aspirar a una protección y a un desarrollo efectivo de los derechos comunicacionales de las personas, de su derecho a la información y a la educación.

Una nueva generación de derechos

Hubo una generación de derechos relacionados con la comunicación que podemos llamar extensivos: la libertad de expresión, el derecho a la libertad de prensa, el derecho a la información.

A continuación hubo una segunda generación de derechos en el espacio audiovisual que podemos llamar los derechos distensivos: el respeto a la privacidad, a la imagen, a la intimidad, etc.

Hoy en día tenemos que alcanzar una tercera generación de derechos, los que podemos denominar realizativos: todos aquellos que aseguran el progreso personal y el empoderamiento concreto de las personas. Es decir, el progreso cultural, el desarrollo de la inteligencia colectiva, el de la responsabilidad compartida, etc. Y buena parte de ellos se resume en la alfabetización mediática.

Estoy esperanzado en que esto se va a producir. Hay síntomas evidentes de que se está produciendo. Las recientes decisiones y progreso que se han producido, por ejemplo, en el marco del Consejo Audiovisual Andaluz son buena prueba de ello. Hay buenos indicios también de que la Directiva Europea de Medios y Servicios Audiovisuales avanza en un sentido parecido. Hay también síntomas de que es posible una nueva concertación entre lo público y lo privado. Y hay avances en el papel de los reguladores europeos.

Estamos avanzando hacia un nuevo modo y estilo regulador hacia la defensa de nuevos valores. La regulación de ahora en adelante no serán solo normas, sino sobre diálogos plurales, acuerdos de base, sobre experiencias compartidas. Y, por supuesto, situando el progreso de la persona en el centro.

Parece que se avecina tiempos interesantes y prometedores. Recuperamos la emoción, el alma de la regulación, la sensibilidad humana y la responsabilidad de estar tratando con bienes morales y no solo económicos.

Es la aventura humana de buscar un mundo mejor, también a través del sistema audiovisual.

La imparcialidad y veracidad informativa

Carmen F. Morillo.

El Consejo Audiovisual de Andalucía tiene encomendada por su Ley de creación la trascendente función de velar por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios, en especial los referentes a los de pluralismo político, social, religioso, cultural, de objetividad y veracidad informativa, en el marco de una cultura democrática y de una comunicación libre y plural. Esta tarea debe ejercerlas en un contexto complejo: España es el único país de Europa que carece de una autoridad audiovisual reguladora de ámbito estatal que cumpla los requisitos exigidos por la Unión Europea. A este déficit democrático se suma la ausencia en nuestro país de una noción clara de los principios de pluralismo, neutralidad, objetividad e imparcialidad incorporados al lenguaje jurídico con el propósito de garantizar la función democrática atribuida a los medios de comunicación en relación con el derecho y la libertad de información.

En el año 2012, el pluralismo político, la neutralidad y la manipulación informativa en los informativos en medios de comunicación de titularidad pública suponían el 33% de las quejas recibidas en el CAA. En el Parlamento de Andalucía, diferentes grupos políticos consideraban también insuficiente que el Consejo midiese sólo el pluralismo político con indicadores cuantitativos y exigían un análisis cualitativo de las noticias que permitiese evaluar también el grado de cumplimiento o respeto de otros principios constitucionales en la RTVA y televisiones municipales.

Con estos antecedentes, el Pleno del Consejo creó en el seno de la Comisión de Contenidos y Publicidad un grupo de trabajo mixto, al que se incorporaron personas expertas, representantes de medios públicos y de organizaciones de periodistas con el propósito de consensuar un método de análisis cualitativo que permitiese combatir la emisión de información sesgada, parcial y/o engañosa por parte de los servicios de radiodifusión de titularidad pública.

Lamentablemente, no existen en España acuerdos y normas semejantes a las que imperan en otros países, donde las autoridades reguladoras disponen de una carta de principios aplicables a medios públicos y privados para garantizar que se respetan los principios a los que, por otra parte, alude nuestro ordenamiento jurídico de forma confusa. La legislación nacional y autonómica utiliza de forma indistinta conceptos diferentes como la imparcialidad, neutralidad y objetividad informativas, sobre los que tampoco existe un consenso doctrinal.

Con carácter general, la neutralidad se refiere a la ausencia de participación en algunas de las opciones en conflicto; la objetividad alude al esfuerzo por conocer el objeto en sí mismo, con independencia de la propia valoración personal, en tanto que la imparcialidad supone la ausencia de prevención o prejuicios a favor o en contra.

Comúnmente, la objetividad presupone la imparcialidad, mientras que la imparcialidad y la objetividad no determinan la neutralidad, pues la participación en algo puede ser el resultado de un juicio imparcial sobre el objeto en sí.[6]

Por primera vez en nuestro país, una autoridad reguladora asumía el reto de establecer criterios e indicadores en torno a aspectos del derecho a la información muy complejos, sobre los que hasta la fecha sólo se habían pronunciado los Tribunales de Justicia:

La Ley General de la Comunicación Audiovisual reconoce en su artículo 4 el derecho de la ciudanía a que la comunicación informativa se elabore de acuerdo con el deber de diligencia en la comprobación de la veracidad de la información y a que sea respetuosa con el pluralismo político, social y cultural. Todas las personas tienen el derecho a ser informadas de los acontecimientos de interés general y a recibir claramente diferenciada la información de la opinión.

La noción de interés general o interés público es también un concepto jurídico indeterminado y subjetivo. Según la doctrina del Constitucional, un asunto puede ser considerado de interés general por las materias a que se refiere y por las personas que en ellos intervienen. [7] La deontología periodística no ha ido mucho más allá en la concreción de este concepto.

6 Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcial. Francisco Manuel García Costa. Revista Documentación Administrativa nº 289. Enero-abril. PP 21-42.

7 Doctrina del Tribunal Constitucional.

> "Es esencial que los medios de comunicación, especialmente los públicos, se doten de instrumentos que garanticen libertad, independencia, rigor y honestidad profesional"

Carmen F. Morillo

La función de informar tiene además un carácter subjetivo, que se manifiesta de manera determinante en la elección de unas noticias sobre otras o en la ponderación de su relevancia, cuestiones en las que no puede entrar una autoridad reguladora porque deben decidirlas libremente los profesionales en el ejercicio de su responsabilidad de informar con rigor, independencia y honestidad, de acuerdo a la audiencia a la que se dirige el medio.

La función de informar exige asimismo una interpretación de los hechos, para lo que resulta imposible despojarse de las opiniones propias. Un mismo hecho puede ser interpretado de formas diferentes porque cada periodista se enfrenta a la realidad de manera distinta, desde una perspectiva concreta, con un tiempo y un espacio limitados, lo que condiciona su capacidad para conocer y exponer los hechos sobre los que informa.[8]

De ahí que tanto los libros de estilo como los códigos vigentes en diferentes países planteen frente a la neutralidad o la objetividad conceptos más realistas o apropiados a la función de informar como la imparcialidad, el rigor y la honestidad informativa, requisitos que en suma son necesarios para alcanzar los principios de veracidad e interés general que exige la Constitución.

Muchas de las quejas recibidas en el CAA reclamaban que el organismo regulador se pronunciase sobre cuestiones que, sin duda, son muy importantes como qué asuntos o hechos de una realidad compleja deben convertirse en noticia, el tiempo dedicado a una información o su relevancia en la escaleta informativa. La información es una materia sensible al uso de conocidas técnicas de manipulación intencionada para ocultarla, falsearla, desviar o centrar la atención de la audiencia sobre unos hechos frente a otros.

Este asunto había ciertamente generado tensiones internas en el seno Finalmente, se llegó a la conclusión de que son cuestiones sobre las que no debe pronunciarse una autoridad reguladora, que debe actuar preservando la libertad editorial y la libertad de comunicación. Es sin embargo esencial que los medios de comunicación, especialmente a los públicos, se doten de instrumentos que garanticen que la toma de estas decisiones se realizan libremente, con independencia, rigor y honestidad profesional, sin temer a las presiones que puedan recibirse. Estos instrumentos son sobradamente conocidos pero infrecuentes: consejos profesionales, comités de redacción; equipos directivos y consejos de administración, elegidos democráticamente en los medios públicos, etc.

Con estos precedentes, el Consejo Audiovisual de Andalucía aprobó el 17 de diciembre de 2014 los indicadores y criterios que se aplicarían para resolver todas aquellas reclamaciones que pudieran recibirse sobre falta de imparcialidad, objetividad, neutralidad y veracidad informativas en noticias de naturaleza política y en prestadores del servicio de radiodifusión de titularidad pública. Previamente, el documento se había sometido a consulta pública restringida.

Indicadores y criterios del CAA

Para evaluar si un prestador de radio o televisión respeta el principio de imparcialidad informativa, el Consejo Audiovisual tiene en cuenta los siguientes principios generales:

1. La imparcialidad informativa exige respetar el principio de pluralismo de la expresión de diferentes corrientes de pensamiento, opinión y puntos de

8 La objetividad y la función democrática de periodismo. Enrique Arroyas. Comunicación presentada al XI Congreso de la Sociedad Española de Periodística "El drama del periodismo".

> "La imparcialidad informativa exige que al informar sobre un tema los medios tengan en cuenta todos los hechos contextualizándolos y los diferentes puntos de vista"

vista, preservando la libertad editorial y la libertad de comunicación en la selección y difusión de las noticias. Los asuntos deben presentarse además de manera honesta y rigurosa, de acuerdo a las normas deontológicas.[9]

2. La imparcialidad informativa exige que, al informar de determinadas cuestiones, los medios de comunicación tengan en cuenta todos los hechos pertinentes, contextualizándolos, y si hay diferentes puntos de vista sobre un tema particular.

3. Las personas o entidades que sean aludidas en una información tienen derecho a ofrecer su punto de vista.

4. Al comunicar la noticia, los presentadores y periodistas deben abstenerse de opinar sobre asuntos controvertidos, presentando la información sin prejuicios o sesgos subjetivos y manteniendo la independencia editorial del canal que representan, evitando interpretaciones que puedan quebrar el principio de independencia editorial.

5. Cuando un medio considera que una información es relevante, debe seguirse hasta que quede suficientemente aclarada en todos sus extremos o se presenten los diferentes puntos de vista en caso de controversia.

Cualquier pronunciamiento del Consejo sobre este asunto se realiza sobre la existencia de informes elaborados por los servicios técnicos que han analizado la información teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Tiempo de voz directo o indirecto de las personas o entidades aludidas en una información[10].
- Presentación de los diferentes puntos de vista en relación al hecho noticioso.
- Los diferentes puntos de vista y las respuestas de la persona u organización cuestionada no tienen por qué presentarse en una única noticia o programa sino que, en asuntos que tienen trayectoria mediática, pueden presentarse en informaciones sucesivas. Por lo tanto, para velar porque se respeta el pluralismo y la imparcialidad, presentando diferentes puntos de vista, debe considerarse un número de noticias o un período suficiente que puede variar en cada caso.
- Para juzgar si se ha producido un desequilibrio significativo de puntos de vista u opiniones de personas o entidades se tendrá en cuenta la frecuencia con que un punto de vista particular se incluye en programas informativos similares.
- Se tendrá en cuenta la naturaleza del programa informativo (telenoticiario, programas de autor, programas informativos especializados…) y del género periodístico (noticia, crónica, entrevista, perfil…)
- La difusión de comentarios muy críticos sobre las políticas y acciones de un Gobierno o institución o, por el contario, de comentarios positivos y laudatorios no es en sí una violación de la debida imparcialidad, siempre que no sean asumidas como propias por el prestador del servicio.
- Se medirá siempre el pluralismo directo (el tiempo de voz que se ofrece al Gobierno, oposición, partidos políticos u otros organismos o personas implicadas en el asunto) y el pluralismo indirecto (presentación por parte del medio de las tesis del Gobierno, oposición, partidos políticos u otros organismos o personas implicadas en el asunto).
- Reiteración de mensajes por parte del prestador del servicio de mensajes favorables/desfavorables a las partes implicadas en un conflicto, teniendo en cuenta también la difusión de imágenes cuando se analice la televisión.

9 El respeto al principio de pluralismo no presupone la imparcialidad pero, por el contrario, es imposible alcanzar la imparcialidad sin respetar el pluralismo.

10 Como tiempo de voz directo se computará el tiempo de palabra otorgado a instituciones políticas y partidarias, así como a sus portavoces, mientras que el tiempo de voz indirecto a la referencia explícita a dichas instituciones o representantes político-partidiarias. Estas referencias pueden aparecer en las noticias asociadas a situaciones positivas (proposiciones de propuestas, de ideas, resoluciones de problemas…) o negativas (quiebra de compromisos, implicación en conflictos…)

> "Los criterios e indicadores de pluralismo aplicados por el CAA han permitido que mejore el comportamiento de los medios públicos y la seguridad jurídica"


Aspecto de la sala durante una de las sesiones de las jornadas.

- Para valorar si se ha producido un desequilibrio significativo de puntos de vista u opiniones de personas o entidades particulares se tendrá en cuenta la proporcionalidad en el período analizado, su función (gobierno-oposición) en el ámbito de difusión del medio y si la noticia perjudica o favorece a las personas o instituciones implicadas.

- Se constatará la difusión de testimonios sonoros o imágenes cuya correspondencia no esté relacionada con la información que se emite sin advertirlo a la audiencia.

- Identificación de opiniones y valoraciones. Distinción clara de la presentación de los hechos y las opiniones, evitando toda confusión.

- En el supuesto de ruedas de prensa y declaraciones políticas relevantes, se tendrá en cuenta si en programas posteriores se ofrecen las reacciones provocadas y los datos comprobados que permitan a la audiencia fijar su propia opinión.

- Se constatará la correspondencia de las imágenes con el texto narrativo.

- Para evaluar el rigor y la honestidad informativa por parte de un medio de comunicación se tendrán en cuenta también las pautas de conducta y recomendaciones profesionales incluidas en sus manuales de estilo y, en su defecto, el Código Profesional del Colegio de Periodistas de Andalucía. En cualquier caso, la noción de rigor informativo exige al menos que se cumplan los siguientes requisitos:

  - Verificación de las fuentes informativas e informar de las fuentes, salvo que la naturaleza de la noticia exija preservar su anonimato, lo que debe advertirse a la audiencia.
  - Utilizar el condicional cuando la información es incierta o se difunden conjeturas.
  - Adecuación de la imagen al asunto que se trata.
  - Conservar el propósito inicial de las imágenes cuando se realizan montajes.
  - No utilizar procedimientos tecnológicos que modifiquen el sentido y el contenido de la imagen (manipulación de la imagen).
  - Advertir a la audiencia del uso de imágenes de archivo y, cuando sea necesario, mencionar su origen.
  - Reconocer y rectificar los errores y poner en conocimiento de la audiencia de cualquier circunstancia producida durante la audiencia en la obtención o difusión de la información que deterioren la precisión informativa.
  - La reconstrucción o escenificación de imágenes sobre hechos reales debe advertirse a la audiencia.

El balance de cuatro años de experiencia utilizando estos criterios e indicadores es muy positivo: Ha mejorado el comportamiento de los medios públicos sobre los que tiene competencia el CAA y la seguridad jurídica, así como la contundencia, con la que actúa el regulador al exigir que se restituyan los principios de pluralismo, imparcialidad y veracidad. Hay que advertir que estos principios constitucionales no interpelan exclusivamente a los medios audiovisuales de titularidad pública sino que son exigibles también a los privados para proteger el derecho fundamental a la información y combatir el fenómeno de la difusión intencionada de noticias falsas o fake news que está causando un daño inmenso al periodismo, a nuestro sistema de medios de comunicación y a los valores que sustentan la democracia.

05

La promoción de la cultura: identidad e industria

Ponente:

Enrique Bustamante Ramírez
Catedrático de Comunicación Audiovisual y Publicidad
de la Universidad Complutense de Madrid e investigador distinguido
de la Universidad de Málaga

La producción europea, nacional, regional e independiente

Ponente:

Giacomo Mazzone
Director de Relaciones Institucionales en la UER,
(Unión Europea de Radiodifusión)

El derecho de acceso y la diversidad

Ponente:

Amparo Huertas Bailén
Directora del Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma
de Barcelona

El pluralismo social en los medios

Ponente:

Eduardo Castro Maldonado
Consejero del Consejo Audiovisual de Andalucía

Modera:

Inmaculada Postigo Gómez
Decana de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Málaga

La promoción de la cultura: identidad e industria

Enrique Bustamante Ramírez

Inmaculada Postigo Gómez

Buenas tardes, bienvenidos y bienvenidas a esta última sesión de estas tan necesarias e intensas jornadas bajo el título ***La Regulación Audiovisual en una sociedad democrática*** y organizadas por el Consejo Audiovisual de Andalucía.

En esta última sesión voy a tener el placer de moderar uno de los grandes aspectos que vamos a abordar y que están de suma actualidad, y es aquello que tiene que ver con las identidades culturales a través del audiovisual en un momento en el que los nacionalismos y los movimientos xenófobos han resurgido de nuevo, ciertamente utilizados por el populismo, tanto en España como en Europa. Y también sobre cómo, para paliar esto, se ha de garantizar de alguna manera la representación de la diversidad, el derecho al acceso y el pluralismo en los medios. Y para todo ello tenemos el placer de contar con reputados expertos y expertas y en primer lugar va a intervenir:

En primer lugar, mi agradecimiento al Consejo Audiovisual de Andalucía y a su presidenta Emelina Fernández, con quienes he colaborado desde hace bastantes años y a los que me unen una buena amistad y colaboración profesional.

Me gustaría que esa cooperación se afianzara en los próximos tiempos y, en ese sentido, aprovecho la ocasión para darles una primicia: estamos terminando la creación del Instituto Andaluz de Investigación en Comunicación y Cultura (INACOM), que viene a atender dos necesidades importantes. Primero, la existencia de una masa crítica importante de investigadores en comunicación en Andalucía, sobre todo en Sevilla y en Málaga, pero también en Huelva, en Granada y en Cádiz, que sin embargo, está todavía desarticulada en pequeños grupos, con escasa coordinación entre universidades y capitales; ahí nuestra función será coordinar y promocionar esa investigación, aumentando su proyección internacional y nacional. El segundo gran objetivo es atender, desde la investigación en la comunicación y su proyección sobre la cultura, a las demandas sociales de Andalucía, en colaboración con numerosas instituciones regionales que tienen como objetivo central la comunicación social, como el propio Consejo Audiovisual de Andalucía o Canal Sur, o que la contemplan entre sus herramientas y sus objetivos.

Ciñéndome al tema de la ponencia quiero comenzar diciéndoles que aparentemente es un tema muy parcelado, muy sectorial, pero realmente se trata de un asunto que daría para elaborar muchos volúmenes. Y para demostrarlo, les propongo una trayectoria sintética sobre los avances importantes de la doctrina y la investigación internacional en este campo, en contraste con los retrocesos que se dan en las políticas concretas de comunicación y cultura y, más concretamente, en la relación entre televisión y cultura.

Muy telegráficamente por falta de tiempo, me limitaré solo a recordar que la comunicación y la cultura forman un matrimonio indisoluble a pesar de los divorcios que se han impuesto en la realidad social por prejuicios, falta de conocimiento o intereses inconfesables. Lo cierto es que es imposible pensar en una cultura sin comunicación, y es inviable mucho más, pensar en una comunicación sin la creación y la difusión masiva de contenidos simbólicos. Y, por otra parte, y

> "Los medios de comunicación modernos no son solo reproductores o difusores de la cultura, sino que son grandes fábricas de creación, almacenamiento y programación"

Enrique Bustamante

al contrario que en otros sectores de la economía, la importancia de su crecimiento económico y su empleo es innegable en las últimas décadas, pero también ha crecido exponencialmente la cara democrática, de redistribución y cohesión social que tienen innegablemente la comunicación y la cultura.

Por tanto, hay que partir del reconocimiento de que esa doble faceta es vital para analizar la realidad social y el consenso internacional creciente de que la comunicación y la cultura no son elementos adjetivos, sino claves vitales del desarrollo y, paralelamente, la constatación de una doctrina internacional progresiva que concibe a las políticas públicas de cultura y comunicación como un resorte vital del desarrollo integral, del desarrollo sostenible de nuestras sociedades. A pesar de lo cual se siguen manteniendo malentendidos históricos que conducen a perpetuar esa separación que se imprime muchas veces entre las políticas públicas de la comunicación y la cultura, y que dañan profundamente la eficacia y legitimidad de ambas.

Desde la sociología, la antropología o las ciencias de la comunicación, nadie discute hoy que la comunicación y la cultura constituyen un espacio vital de la construcción, pero también de la reproducción actualizada de las identidades nacionales, regionales, locales, un espacio ciertamente imaginario pero tan importante como la economía; y que esa construcción cultural se sustenta en los medios de comunicación modernos y en sus características estructurales, no solo como reproductores o difusores de la cultura sino también como grandes fábricas, las mayores de nuestra época, de creación, almacenamiento y programación (resignificación) de la mayor parte de los contenidos simbólicos que se difunden en nuestras sociedades contemporáneas.

Un economista y comunicólogo como Pierre Musso sintetizaba la ecuación identitaria afirmando que la construcción de una región, de una nación, de un estado, se compone de la conjunción de tres elementos vitales: primero, el espacio, pero no un espacio meramente geográfico sino un espacio cultural, de cómo una sociedad concibe su propio territorio; en segundo lugar, el tiempo, pero no un tiempo histórico objetivo sino una dimensión recordada, reconstruida, que se ha ido elaborando culturalmente; y, finalmente, un proyecto de futuro común, compartido, consensuado, que se asienta sobre una construcción simbólica, por tanto cultural y eminentemente comunicativa.

Por citar algunos teóricos de la comunicación importantes en este campo, Armand Mattelart recordaba hace ya algunos años que no hay diversidad cultural sin diversidad mediática, ni hay diversidad cultural posible sin políticas de comunicación, estableciendo así esa relación indisoluble; o Jesús Martín Barbero cuando dice que la comunicación es una dimensión constitutiva y estructural de la cultura, no una plataforma neutral de difusión de sus contenidos previos; o el antropólogo Néstor García Canclini que habla de cómo usar los recursos culturales además de los económicos y de los políticos, para integrarnos y crecer democráticamente, para reconfigurar y fortalecer una esfera pública cuyo objetivo es fundamentalmente reducir las desigualdades.

Avanzando un poco más en la doctrina internacional, tenemos un avance importantísimo en los últimos diez, quince años, todavía a medio camino de su despliegue, que no carece de resistencias importantes.

La cultura (y la comunicación) como cuarto pilar del desarrollo:

Ejemplos señeros de ese camino, en positivo, son la Declaración de la ONU de diciembre de 2009,

> "La radiotelevisión como elemento de la promoción cultural vivió una etapa de oro en España en los años 80, una decadencia en los 90, y finalmente un deterioro profundo"

"Diversidad cultural para promover la paz, desarrollo y derechos humanos" donde se unen los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la comunicación. O la Declaración de 2010 "Unidos para lograr los objetivos de desarrollo del milenio, importancia vital de la comunicación para un desarrollo sostenible e integral", o la Declaración de Río de Janeiro de junio de 2012 "El futuro que queremos" un enfoque holístico, integrado del desarrollo sostenible que incluye necesariamente la cultura. O muy especialmente, la Conferencia de Hangzou, de Mayo de 2013 que se propone "situar la cultura en el centro del desarrollo sostenible".

En negativo, hay que decir que la ONU todavía no ha terminado de encajar ese pensamiento en su agenda internacional, de modo que en los objetivos de 2030 de desarrollo sostenible global, todavía la comunicación y la cultura aparecen como elementos adjetivos e indirectos del desarrollo, ligados al patrimonio, al turismo cultural, a la educación...pero no como un pilar vital por sí solo del desarrollo sostenible. Múltiples resistencias de gobiernos nacionales, que sospechan de la cultura y su esencia subversiva (del autoritarismo, de la corrupción...), han retrasado todavía el reconocimiento de que la cultura es ese cuarto pilar del desarrollo que venimos reclamando desde muchas instancias junto con la economía, con la solidaridad social y el medio ambiente. Porque la cultura daría a esos otros tres pilares una perspectiva completamente diferente, integradora y solidaria, global y generacionalmente.

Es en este sentido mucho más interesante repasar la doctrina nacida y sostenida por la UNESCO, que se remonta a los años sesenta y setenta con el NOMIC (Nuevo Orden mundial de la Información y la Comunicación) que culminó en 1980 con el Informe MacBride *Un solo mundo, voces múltiples,* en donde se ponía el acento en la comunicación, en sus equilibrios debidos en el plano nacional e internacional, en la legitimidad de las políticas nacionales y cooperativas entre Estados, aunque la revisión abarcó en menor medida a la cultura.

Como todos ustedes saben, después vino una larga travesía del desierto de veinte años en los que las presiones internacionales en la UNESCO (salida de los EE.UU. y del Reino Unido, presiones de los grandes grupos privados de comunicación), eliminaron prácticamente la comunicación y la cultura de la agenda mundial. Hasta que, finalmente, en los inicios del Siglo XXI, las demandas perentorias mundiales obligaron a la recuperación de la cultura y de la comunicación, especialmente en la Convención para la promoción de la diversidad de 2005, como elementos vitales de la diversidad y a su vez a la certificación de la diversidad como un recurso fundamental de la humanidad para el desarrollo integral.

A partir de ahí, hay toda una serie de desarrollos importantes no solo doctrinales sino también de análisis, de investigación, de modelos e indicadores que permiten cuantificar la diversidad y su importancia en todas las perspectivas para el desarrollo de las ciudades, de los pueblos y de las naciones. Documentos guía que culminan, por el momento, en un informe muy reciente de la UNESCO, de 2016, el *Global Report Cultura y Desarrollo Urbano Sostenible,* que sintetiza el papel de la cultura en ese terreno como "llave total" del desarrollo de las ciudades.

La comunicación de la cultura:

Si llevamos ese debate a nuestro campo que es la radio y la televisión, podríamos distinguir también una doble faceta: por un lado sería la radio y la televisión como plataforma de promoción de la cultura, algo que algunos han llamado periodismo cultural pero que excede con mucho la pura información de la cultura; y por otro, la radio y la televisión como gran centro de producción de contenidos simbólicos culturales de todo tipo, audiovisuales pero también musicales, literarios, etc., y que abarcan en suma a todo el patrimonio material e inmaterial.

Es difícil separar estas dos facetas porque trabajan conjuntamente y se conjugan de forma intensa en los contenidos de la programación de una radio o televisión, pero intentando analizarlos separadamente, yo diría que primero la radiotelevisión como elemento de la promoción cultural ha vivido una etapa de oro en España en los años ochenta sobre todo, después una cierta decadencia en los noventa y, finalmente, un deterioro profundo a nivel internacional y global en los años dos mil.

Y ¿por qué? pues porque la cultura que aparecía como un elemento vital de la programación de los contenidos

> "La cultura ha ido siendo marginada en tiempos y en horarios en televisión, y presionada hacia una mayor adaptación de sus contenidos al comercio y al mercado puro"

de legitimidad de la radiotelevisión ha ido cada vez más siendo presionada por la lucha por las audiencias medida en términos de rating o de share, es decir por la comercialización total de los medios audiovisuales y, finalmente, ha ido siendo por una parte, marginada en tiempos, en horarios, en prime time, pero por otra parte también presionada hacia una mayor adaptación de sus contenidos al comercio y al mercado puro.

Especialmente, la obsesión de los grandes grupos globales por la rentabilidad inmediata de la cultura y la comunicación impulsa hacia un mercado basado en el blockbuster, en el superventas (ventas intensivas y rápidas de unos pocos lanzamientos). En este sentido hay estudios muy serios sobre el deterioro de las concepciones dominantes en Estados Unidos, también creciente en Europa, donde cultura y crítica cultural llegan a identificarse con el éxito en el mercado. Hasta el punto de que, como ocurre en muchos medios de comunicación estadounidenses, todo espacio programático, periodista o especialista que analicen críticamente elementos o creaciones culturales que sean de amplia audiencia y de éxito masivo en el público es considerado, abiertamente, como un traidor a la democracia porque está contraviniendo los gustos masivos del público en el mercado, asimilados abusivamente a una especie de simulacro del voto democrático.

En definitiva, esa visión exclusivamente mercantil de la cultura en el audiovisual, que se expande cada vez más a Internet, lleva a una dominación general de la cultura mainstream o de la cultura global con ligeras adaptaciones y declinaciones a las culturas locales. Conduce también a una marginación de la innovación, de la cultura local, de la creatividad de las minorías, en definitiva de todo lo que no esté en esa corriente principal de la cultura global.

Naturalmente, esa tendencia general exige muchos matices, especialmente en lo que respecta a los medios públicos. Así, los datos de la UER, muestran una programación cultural mucho más sostenida en el servicio público que en la cadenas privadas; y las cifras referentes a la propia situación española, de RTVE o de las radiotelevisiones autonómicas, reflejan claramente un diferencial del comportamiento en programación cultural de la radiotelevisión pública respecto a la privada. Por ejemplo, con datos de 2010, un Informe de Accentur estimaba en un 17% el tiempo dedicado a la cultura en la radiotelevisión pública, frente a un 5,6% en la privada.

Pero también hay que reconocer que en los últimos tiempos esa presión mercantil está afectando duramente también a la radiotelevisión pública, incluyendo a la autonómica o a RTVE, en donde la marginación de la programación cultural es claramente patente, en tiempos y horarios.

Me gustaría poner un ejemplo muy sintético sobre un elemento emblemático de la historia europea que es la relación televisión-cine, porque nos permite analizar, como en un laboratorio, todo el papel del audiovisual, público y privado respecto a la cultura.

La relación cine-televisión: escaparate de la cultura

Primero es preciso constatar en España, por nuestras características históricas atípicas, la falta absoluta de una concepción en radiotelevisión española de la cultura popular, de su papel en creación y la promoción frente al modelo occidental tradicional que jugó un papel decisivo en todas las nuevas olas de cine de los años sesenta y setenta en el apoyo a la industria cinematográfica europea y su innovación. Una RTVE en régimen de monopolio estatal, diametralmente alejada del modelo de servicio público de la Europa occidental de la postguerra, controlada por el régimen dictatorial, financiada por la publicidad masiva, y carente de toda concepción de la cultura nacional y de su misión de defenderla, marca las diferencias.

Así en nuestro país, durante ese largo período vital para el destino de las cinematografías europeas (las "nuevas olas" del cine europeo), no hay prácticamente ningún compromiso ni acuerdo de radiotelevisión española con el cine español hasta los acuerdos de Pilar Miró de los primeros años ochenta, que eran convenios muy particulares, que se hicieron desde el ICAA hacia Televisión Española como ayuda de la radiotelevisión pública hacia el cine español, pero no como misión integral y vital del servicio público hacia la cultura española o europea. De forma que ese apoyo no suficientemente asumido entre las funciones del servicio público, tiene altibajos profundos en los años

> "La crisis económica acabó con un breve periodo de mutua sinergia favorable entre televisión pública y privada con el cine autóctono"

ochenta hasta que finalmente, cuando se anuncia la llegada de la televisión privada, García Candau elimina todos los acuerdos y todos los convenios proclamando que el mercado era solo competencia. En paralelo, la mayor parte de las televisiones autonómicas, con la excepción matizada de ETB y de la TV3, no incluirían tal función entre sus misiones sociales fundamentales.

Prácticamente, hay una nueva caída de la colaboración de la televisión pública española con el cine español hasta mediados de los años noventa, en que se restituye en alianza de RTVE con Canal Plus, (repartiéndose las ventanas de televisión en abierto y de pago), justo cuando llega el Partido Popular al Gobierno para acabar bruscamente con los proyectos cinematográficos de RTVE, porque Canal Plus y su casa madre, PRISA, eran considerados presuntamente, enemigos del Gobierno del PP, que comenzará inmediatamente una ofensiva legal y judicial contra el grupo.

Ciertamente, el Gobierno de Aznar apoyó una nueva regulación de apoyo de la televisión al cine, exigiendo que invirtiera en obras europeas y españolas un porcentaje de su facturación (el 5 % inicialmente), pero esa iniciativa no tuvo ninguna consecuencia porque no se desarrolló reglamentariamente ni se constituyó instancia de autoridad alguna que vigilara y sancionara la actuación de los canales de televisión. Y así seguimos hasta el año 2005, a comienzos del gobierno de Rodríguez Zapatero, que es cuando por fin se establecen normas concretas para exigir el cumplimiento de esa obligación de inversión de la televisión pública y privada en el cine.

Solo entonces, tales exigencias obligadas fueron recurridas sin éxito ante las instancias jurisdiccionales europeas y españolas por los grupos televisivos privados que, sobre todo, protagonizaron una brutal campaña de comunicación contra esas obligaciones legales. Incluyendo las proclamas especiales de los directivos de Telecinco, y de su máximo responsable, Paolo Vasile, en las que acusaba al Estado español de robo a la iniciativa privada, proclamando que la televisión privada era un negocio de mercado que no tenía obligación alguna de apoyo a la cultura, y amenazando con dejar de programar absolutamente cine español para no cumplir las inversiones exigibles. Confirmada judicialmente esa obligación, elevada para las cadenas públicas al 6% de su facturación, rebajada por las presiones del lobby comercial a una parte reducida de las obligaciones de inversión iniciales (al incluir la inversión en series de ficción y no solamente en obras unitarias), las cadenas privadas siguieron sin embargo invirtiendo y programando en cine español porque comprobaron que la relación coste/beneficio seguía siendo muy favorable a sus intereses.

La crisis económica acabaría en todo caso con ese breve período de mutua sinergia favorable televisión pública y privada con el cine autóctono, ya que mientras se producía una caída importante en la inversión de las televisiones públicas a consecuencia de los duros recortes presupuestarios sufridos, en la televisión privada prácticamente se hunde la inversión durante cinco años.

Aunque estemos privados de datos sobre el proceso en ese período, porque la Comisión Interministerial que debía analizarlo deja de hacer informes desde 2013-2014, se sabe que RTVE cayó en un 25% de su presupuesto desde 2012 a 2014-2015, pero redujo un 25% también su inversión en producción audiovisual y un 50% aproximadamente su inversión en cine español. En cuanto a las cadenas autonómicas, según estimaciones de Francisco Campos, la caída presupuestaria fue de un 35% entre 2010 a 2014, pero en los canales más emblemáticos por el presupuesto de financiación en este ámbito las caídas fueron más significativas aun: la Corporación Catalana reduce en un 50% su inversión en cine y ETB un 36,5%. En definitiva se calcula que según los modelos y las regiones, el recorte acumulado llegó a ser de entre el 35% y el 50% de descenso de la inversión cinematográfica.

En cuanto a la televisión de pago y más aun con respecto a las nuevas plataformas que se van estableciendo en España en los últimos años, estamos en un limbo total de datos sobre la inversión realizada en producción audiovisual y en cine en particular, amparadas en los agujeros negros de la Directiva Europea de Servicios de Comunicación Audiovisual Europea, que preveía su implicación en la inversión en la producción audiovisual "cuando sea posible". Por ejemplo, no hay ningún dato que permita calibrar la inversión local de plataformas como Netflix, que se estima que ya tiene casi un millón de abonados en España, más allá de algún elemento

> "Debería ser un regulador independiente quien midiera y regulara el cumplimiento de las obligaciones de servicio público de las cadenas públicas y privadas"

emblemático y bien publicitado de alguna película o serie producida o en proyecto, sin ninguna cifra de inversión real respecto a su facturación en el mercado español.

En definitiva, lo que hay es un deterioro profundo hasta 2016-2017 y curiosamente a partir de entonces una cierta recuperación de la radiotelevisión pública en sus compromisos con el cine español, e incluso del duopolio privado, Atresmedia y Gestevisión Telecinco, que consiguen enormes éxitos en su inversión cinematográfica, con lo que lo que lo que tachaba inicialmente de robo por parte del Estado, se convierte paradójicamente en una fuente importante de beneficios (y de imagen). Lo cual tiene efectivamente consecuencias positivas para el negocio audiovisual, pero también efectos importantes negativos en términos de pluralismo y diversidad de la creación, como es por ejemplo la polarización brutal del mercado cinematográfico español, en el cual los grandes éxitos de películas con grandes presupuestos están absolutamente controladas por las dos televisiones privadas, absorbiendo la mayor parte del mercado, de forma que prácticamente quedan para las más de doscientas películas restantes producidas cada año ingresos insuficientes o el fracaso generalizado. Porque entre otras cosas, nadie que no tenga el apoyo de un gran canal estatal de televisión consigue una distribución intensiva en salas ni, por tanto, un éxito de taquilla en el mercado. Una vez más se verifica que negocio y mercado no son automáticamente equivalentes a diversidad cultural ni comunicativa.

Habría que añadir que las nuevas ayudas del Estado, basadas en el estreno y la taquilla en grandes poblaciones, impiden también que esas producciones marginales consigan puntos suficientes como para poder optar a las ayudas generales a la producción, con lo cual, ayuda del Estado y negocio televisivo privado se aúnan para reafirmar el duopolio televisivo del mercado cinematográfico.

Y el papel de las televisiones públicas, en especial de RTVE, ha quedado desdibujado en su función obligada de compensar esa presión monopolista comercial, primero por su debilidad financiera y, segundo, porque sus reposiciones de cine español han estado marcadas asimismo por los poderes dominantes industriales. De forma que los derechos de explotación del cine español se han ido también agrupando y monopolizando sin control, hasta el punto de que la prensa ha citado en las últimas semanas el caso extremo del señor Enrique Cerezo, que ha llegado a acumular en torno al 80% de los derechos del cine español en los últimos años, es decir que la programación de espacios enteros del cine español, por ejemplo en RTVE, nutrían el negocio de un solo productor.

De forma indirecta pero contundente, este asunto complejo es una prueba más de las consecuencias múltiples de la falta absoluta, reiterada y crónica en España de una auténtica autoridad audiovisual que pudiera regular, orientar o adaptar su regulación a las vicisitudes del mercado y evitar situaciones abusivas de monopolio. Porque no debería ser una comisión interministerial quien midiera y regulara el cumplimiento de las obligaciones de servicio público de las cadenas públicas y privadas, sino un regulador independiente que tuviera capacidad de adaptar sus normas a las evoluciones del sector, y quien luchara por conjugar la defensa de la industria con la protección de la diversidad. Pero esta carencia crónica en el sistema de la comunicación social española afecta duramente a toda nuestra democracia comunicativa, escorando la regulación hacia una visión brutal de mercado, como la que representa la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), incapaz siquiera de controlar el pluralismo en el servicio público y de garantizar una supervisión autónoma. Y esta falta de una autoridad audiovisual independiente a escala española, -único caso en toda la Unión Europea- está lastrando también la labor del Consejo Audiovisual de Andalucía o del Consejo Audiovisual de Cataluña, porque carecen de interlocutores en el control de aquellas emisiones que sobrepasan su territorio y, finalmente, está impidiendo absolutamente una regulación armónica, no solo de la radio y la televisión sino también de sus funciones sociales, entre ellas de su misión cultural.

La crisis agravada de la diversidad cultural española:

Ciertamente, la crisis de nuestro sistema de comunicación audiovisual, en términos económicos pero sobre todo en el ámbito de la diversidad, no es el único factor que determina la crisis de la cultura

> "Tenemos una década perdida en la cultura y en la industria cultural española, sin que las políticas públicas hayan tenido capacidad de compensar esa crisis cíclica"

española en la última década, pero ha coadyuvado ampliamente a esta situación y, a sensu contrario, no ha podido colaborar a paliar sus peores efectos.

Para que tengamos una idea de la gravedad de este proceso, cito solo algunos datos muy emblemáticos del balance del estado de la cultura en España en los últimos diez años, como demostración sintética de los estragos que la crisis económica pero también la ausencia o desviación de las políticas públicas culturales sobre un sector tan importante en términos económicos, sociales y democráticos. Los datos están extraídos de los seis Informes sobre el estado de la cultura en España que he coordinado entre 2011 y 2018 en la Fundación Alternativas, con la colaboración de más de cuarenta expertos en cada problemática o sector:

- Descenso del consumo cultural aproximadamente en cinco mil millones de euros, casi un tercio del mercado en los últimos ocho años, una caída de 3-4 décimas en relación al PIB y en relación también Cultura-PIB o Propiedad Intelectual-PIB.

- Una pérdida de empleo de alrededor de 80.000 puestos de trabajo, que se traducen en 2017 en torno a cincuenta mil empleos perdidos, que no solo se deben a la crisis económica y su efecto sobre la familia y el gasto cultural privado sino también a la reducción de los presupuestos públicos.

- Porque en el gasto público en cultura la caída a nivel estatal es del 38% y en las comunidades autónomas de casi un 50%; la administración local ha resistido un poco mejor y se está recuperando más pronto pero la caída todavía hoy es del 36%.

- La cooperación al desarrollo prácticamente ha desaparecido, y la AECID, tan importante en otra época en la cooperación cultural iberoamericana, está prácticamente arruinada y los ajustes presupuestarios han dañado gravemente incluso las acciones del Instituto Cervantes, tradicional gran artefacto de la cooperación cultural española.

En definitiva, lo que tenemos es una década perdida en la cultura y en la industria cultural española, sin que las políticas culturales públicas hayan tenido capacidad de compensar esa crisis cíclica que, además, en la cultura era de enorme gravedad porque llegaba justamente en un período en el que se estaba haciendo la transición al nuevo mundo digital.

A título de demostración sobre ese campo digital, incluso los datos oficiales denotan, de nuevo, una década perdida absolutamente, ya que está estancada en algo tan clave como es la cultura digital. Los datos de red.es y del Observatorio de la Sociedad de la Información son optimistas en 2015-2016, y proclaman que por fin estamos recuperando los niveles de 2010-2011, pero todavía hoy apenas llegamos a la facturación de 2010 en cultura digital, de forma que la tasa de digitalización ha aumentado mucho pero con un negocio mucho más pequeño, y el número de empresas se está recuperando pero en su facturación hemos pasado de dieciséis mil novecientos y pico millones de euros en 2010 a quince mil y pico en 2016-2017, es decir, mantenemos todavía una pérdida muy notable, sin crecimiento alguno en medio de la emergencia global de esta nueva cultura; y en cuanto al empleo, la cultura digital todavía ostenta un déficit de 16.000 a 17.000 empleos, respecto a la situación de la cultura digital en 2010. En definitiva, los contenidos, la cultura y la comunicación digital, han perdido peso incluso en el negocio total de sociedad de la información.

Podría pensarse que estos datos se parecen al resto de sectores de actividad económica o industrial dañados por la crisis, pero aquí tienen una significación muy especial porque no solo afectan al ámbito financiero, sino a la democracia y su participación ciudadana. Y les propongo algunos datos significativos que permiten poner de relieve de paso que así como la desigualdad socioeconómica ha tenido gran relieve en la agenda pública en Europa y en España como consecuencia del agravamiento causado por la crisis, la desigualdad cultural y comunicativa queda en una nebulosa total a la que nadie hace mucho caso, pero es de una enorme gravedad en la cohesión de nuestra sociedad.

En materia de género, por ejemplo, el empleo femenino en la comunicación, en la cultura española, ha sido mucho más castigado que el general, con lo cual ha

> "Tenemos que recuperar esa articulación indisoluble entre políticas de comunicación y políticas de cultura; resituar al servicio público de radiotelevisión"

perdido todavía más peso en el conjunto del empleo cultural donde ya era minoritario, apenas llegaba al 40% y el techo de cristal se ha agravado también respecto a los puestos directivos en la cultura y la comunicación española. La igualdad de género pues ha retrocedido en el campo de la creación después de la culminación de su lucha entre 2007 y 2010.

En materia regional, se han agravado las desigualdades porque ha habido regiones que han disminuido, como el País Vasco, pequeños porcentajes del 2/4% su presupuesto en cultura, pero a partir de un gran esfuerzo presupuestario, mientras que otros como Canarias o Aragón, han desplomado el gasto cultural público, agravándose así los diferenciales de gasto por ciudadano y año en materia de cultura pública.

Pero lo más grave es que hemos detectado, con estudios sociológicos muy minuciosos, que las desigualdades en el acceso a la cultura en España han crecido de una forma brutal y que prácticamente ahora, con datos de 2017, se divide en un 50/50% (49,8% exactamente) entre quienes tienen acceso a toda la cultura, incluyendo la cultura de pago y quienes han sido expulsados del acceso a la cultura en cualquier forma que no sea la radiotelevisión gratuita. Y esa fractura cultural no solo ha afectado, como era presumible, a las partes más vulnerables de la sociedad como pueden ser las de población rural, población de pequeñas ciudades, población envejecida o tercera edad, sino también a los sectores jóvenes e incluso educados del público urbano, que por razones de desigualdad económica, de desempleo, de bajos salarios, etc... se ha visto expulsada crecientemente de todas las formas de acceso a la cultura de pago, y no digo ya en el caso de los inmigrantes donde todos los fondos de integración educativa y cultural han desaparecido absolutamente, al menos a escala estatal, en los últimos cinco años.

De lo que tenemos que ser conscientes es de la enrome gravedad, en términos democráticos o de calidad de la democracia, pero también de cohesión social, en términos de desarrollo estatal y regional, de esas desigualdades profundas que se han agravado con la crisis en materia de espacios simbólicos, de esfera pública, de participación democrática en la cultura y la comunicación.

Si me permiten una conclusión final y sintética, tenemos que recuperar esa vinculación, esa articulación indisoluble entre políticas de comunicación y políticas de cultura; resituar al servicio público, hoy de radiotelevisión, mañana obligadamente multiplataforma y multimedia, como elemento central de las políticas públicas de cultura. Pensar de nuevo la ubicación de la radiotelevisión pública, sospechosa e históricamente ligada en España a las presidencias de gobierno y reubicarla como elemento clave de las consejerías/ministerio de cultura, por tanto de la política cultural; situar la diversidad como eje central del desarrollo, no solo del desarrollo económico sino del desarrollo sostenible democrático de una sociedad y eso implica repensar el sistema audiovisual y la regulación audiovisual.

Todo ello significa volver a reivindicar una vez más una auténtica autoridad reguladora del audiovisual para sus misiones, lo que a su vez exige volver a mandatos marco y contratos programa de cada radiotelevisión pública, factor ya completamente deteriorado en la RTVE y también en la mayor parte de las televisiones autonómicas. En fin, hay que recuperar de nuevo el eje central en la cultura y su diversidad como elemento vital del servicio público, y hay que reivindicar el papel axial de este último en las políticas comunicativas y culturales.

En definitiva, y de forma necesariamente sintética, lo que he intentado expresar aquí es toda una agenda importante de pensamiento, de debate ciudadano, que me temo que hay que volver a proclamar en las próximas elecciones municipales, autonómicas, y generales... en este país. Porque la política, los políticos, tienden a olvidar y a marginar en los programas electorales elementos que aparentemente no consideran vitales, como la cultura y la comunicación, aunque nos conste que resultan esenciales para una sociedad democrática.

La producción europea, nacional, regional e independiente.

Giacomo Mazone

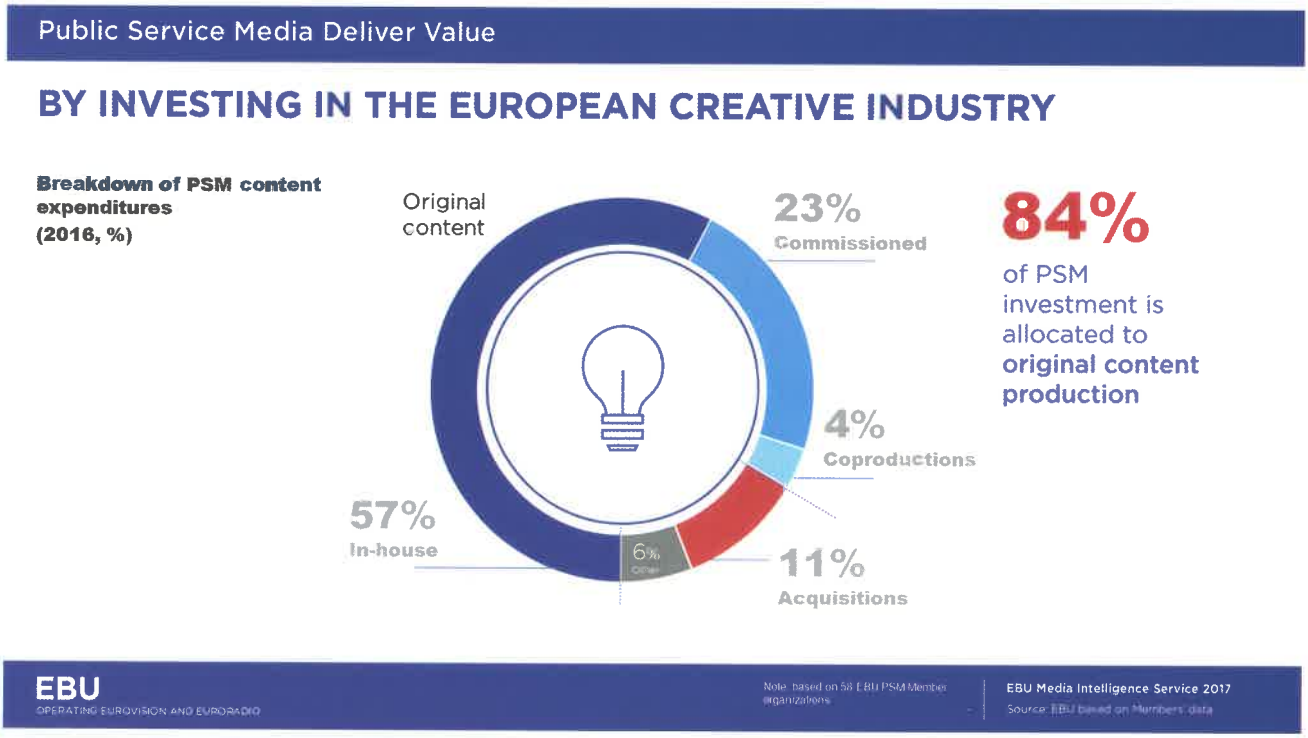
Los recortes en inversión en producción cinematográfica por parte de las televisiones europeas tienen consecuencias directas sobre la ciudadanía, sobre la cohesión social de los países.

Dichos recortes también implican menos inversión en contenidos de alta calidad, lo que se traduce igualmente en la menor calidad de los productos ofrecidos.

El montante total de la inversión de los estados miembros de la Unión Europea en la creación de contenidos en el año 2016 ha sido de alrededor de 18 billones de euros, una cifra muy importante teniendo en cuenta las sumas que se invierten en la producción o contenido audiovisual.

Esta cifra es muy elevada pese al hecho de que la financiación de los medios públicos ha disminuido en un 2,8% en estos cinco años. A pesar de esta reducción de los ingresos reales, la cantidad siempre ha ido creciendo porque la demanda de oferta para producir contenido local está aumentando y también porque está aumentando la competencia con otros agentes en este sector.

De esta cantidad, aproximadamente el 54% se destina al servicio público y el 84% a la producción de contenido original de nueva producción. De estos últimos, el 57% es producción propia, el 23% producción externa, el 4% coproducciones y el 11% adquisiciones.



Si queremos hacer una comparativa con otros agentes del sector, podemos encontrar que la inversión de los estados miembros es de 2,5 veces más de lo que invirtieron Amazon y Netflix en el año 2016 y el doble que en el año 2017. La inversión es principalmente aportada por la financiación del servicio público, en algunos países las emisoras comerciales contribuyen a esta financiación, lo que significa que no solo estamos hablando de una inversión pública, sino también comercial.

Se debe recordar que toda la inversión en la creación de contenido a nivel mundial, no solo Amazon y Netflix, ha estado en el año 2016 alrededor de 10 billones de euros desde las plataformas de Internet. Existe una diferencia principal cuando se observan estas cifras, los gigantes tecnológicos e Internet han incrementado un 30,7% sus ingresos y gastos operativos, mientras que todos los organismos públicos de radiodifusión en el mismo período redujeron el 0,4% de dichos recursos.

> "Los recortes tienen un impacto directo sobre la audiencia. Es un error creer que la reducción presupuestaria en el servicio público va a generar ahorro o eficiencia"

Si se observa la comparativa de los ingresos operativos de estos actores globales, se puede ver que el gasto del PSM (public service media) es de 35.000 millones de euros, mientras que las plataformas de Internet en 2016 tienen más de doce veces este montante.

La producción europea ha sido impulsada gracias a la regulación, durante los años 2014 y 2015 se emitieron un total de 4.926 películas europeas en 17 de los Estados miembros. Los canales públicos emitieron un 45% de estas obras, frente al 21% emitido por cadenas comerciales.

Lo mismo ocurre con los contenidos de ficción, un 64% corresponde a prestadores públicos mientras que los canales comerciales emitieron un 33%. No solo estamos hablando de ficción, ya que un 27% se dedica a noticias y asuntos de actualidad, un 17% a arte, cultura, educación y ciencia. Toda la industria de creación de contenidos europea da empleo directo a 250.000 personas.

No obstante existe una serie de países donde ha habido un importante recorte de inversión en este campo. Una quinta parte del servicio público de difusión en Europa se ha visto afectada por este tipo de recortes. Desafortunadamente, España es uno de los países con el mayor recorte, alrededor del 15%. Esto mismo ocurre en Irlanda y Portugal.

Los recortes tienen un impacto directo en la audiencia. Es un error creer que la reducción presupuestaria en el servicio público va a generar ahorros o eficiencia. Está demostrado que existe una correlación directa entre los recortes de fondos y la pérdida de audiencia. Cuando los políticos toman una decisión de este tipo, deben pensar que están atacando la cohesión social de un país, reduciendo la proporción de la población a la que va dirigido ese servicio público. Además, al no poder invertir en contenidos de alta calidad está reduciendo la oferta que estamos brindando a los ciudadanos.

Respecto a la Directiva, hay un cierto número de cuestiones y decisiones que tendrán un impacto en la distribución del contenido, pero también en la producción de forma indirecta. Solo por mencionar algunos de ellos, está la inclusión de las plataformas para compartir videos en el ámbito de la directiva. Hemos venido reclamando desde nuestro sector la inclusión de las plataformas no europeas como Google y Facebook. Es demasiado pronto para decir qué sucederá con la directiva, estuvimos discutiendo con la comisión durante mucho tiempo, reclamando un nivel común para que las personas participen en igualdad de condiciones entre todos los agentes.

Este principio se aplicará a todos los países cuando se implemente la directiva, pero algunos de ellos necesitaran una decisión específica, por lo que la contribución de Netflix a la producción en España, por ejemplo, solo podría suceder si el gobierno o el regulador estatal que no existe por el momento exige a la plataforma que contribuya. Si no lo exiges no van a contribuir. En Francia, por ejemplo, se firmó a finales del mes pasado con Netflix un acuerdo en el que se comprometieron a dedicar el 2% del volumen de negocios realizado en Francia para dedicarlo a la producción de contenido francés.

Luego está el problema de cómo se mide porque no se dispone de datos fiables compartidos que puedan validarse y acceder fácilmente a ellos. Por lo tanto, tenemos que confiar por el momento solo en lo que los estados declaran, pero con la esperanza de que no estén haciendo trampa. Hay mucho que hacer por parte de los reguladores, los legisladores nacionales y todos nosotros para que estos cambios se apliquen correctamente.

El derecho de acceso y la diversidad

Amparo Huertas Bailén

En primer lugar, quiero agradecer muy sinceramente la invitación a participar en estas jornadas. No solo porque ello me ha permitido presentar algunas de mis últimas reflexiones, sino también, y sobre todo, porque me ha dado la posibilidad de escuchar ponencias muy interesantes y de participar en debates muy enriquecedores. Una de las conclusiones recurrentes prácticamente en todos los encuentros que abordan aspectos sociales relacionados con la comunicación es la idea de que hay mucho por hacer. Es cierto y, por eso, hay que seguir haciendo jornadas como estas que son siempre bienvenidas.

Antes de entrar a abordar la cuestión del derecho de acceso y la diversidad, me gustaría explicarles por qué cuando me invitaron a formar parte de este encuentro propuse tratar esta cuestión. Desde el año 2004, gran parte de mis investigaciones se han centrado en el estudio del proceso de adaptación de la población migrante a partir del conocimiento de su consumo cultural. Es decir, estoy trabajando desde hace ya casi quince años sobre el papel que los medios de comunicación juegan en la formación de esas identidades fronterizas que ahora, con la tecnología digital, tienen a su alcance una inmensa y variada oferta (global, estatal y local) de contenidos mediáticos.

Aunque casualmente en estos momentos estamos realizando un análisis sobre cómo TV3, el canal autonómico catalán, trata el diálogo interreligioso en su programación, la mayor parte de nuestros estudios tienen un carácter más bien sociológico. Uno de nuestros últimos trabajos trató sobre la influencia de la creencia religiosa en el consumo mediático. Realizamos una investigación cualitativa sobre una muestra de mujeres musulmanas de origen migrante, principalmente de Marruecos, residente en Catalunya. Y, también en el marco de nuestro grupo de investigación en el InCom-UAB, actualmente tenemos en marcha una tesis doctoral sobre hasta qué punto los medios de comunicación contribuyen en la cohesión social desde la mirada del colectivo gitano. ¿Se siente este colectivo partícipe del espacio público mediático? ¿Cuál es su opinión sobre programas como Los gipsy kings? ¿El hecho de que las programaciones televisivas estén más pensadas para la población paya provoca rechazo entre el colectivo gitano?

Pero, volviendo al estudio del consumo mediático de las mujeres musulmanas, queremos destacar aquí una idea que consideramos muy relevante si tenemos en cuenta la temática de estas jornadas. Muchas de esas mujeres nos relataron los problemas de convivencia que sufren los días después a un atentado terrorista cuya autoría se asocia al Islam. Incluso, es habitual que en momentos como esos decidan no salir de casa durante un tiempo para evitar comentarios racistas y para eludir la tensión que supone llegar a tener que justificarse a vecinos y vecinas de unos hechos en los que ni han participado, ni defienden. Es decir, el modo en que los medios de comunicación explican esos hechos tiene una incidencia directa en la vida de esas personas. Por tanto, no cabe duda de la responsabilidad que estos ejercen cuando hablamos de cómo propiciar una buena convivencia en unas ciudades cada vez más interculturales, globales y diversas.

No obstante, también cabe decir que los análisis realizados por el Observatorio de la Islamofobia en los Medios, del IEMed (Instituto Europeo del Mediterráneo), señalan que el tratamiento periodístico dado a los atentados de agosto de 2017 en Barcelona fue bastante prudente. Por ejemplo, sus resultados muestran que las comunidades musulmanas tuvieron una elevada presencia mediática y que, algunos medios, también se preocuparon por reflexionar críticamente acerca de la islamofobia. En la presentación pública de las conclusiones de estos trabajos, se hizo especial énfasis en que el discurso mediático había llegado a tener cierta influencia positiva sobre el político, pues este último reajustó algunos términos y expresiones.

Para preparar esta ponencia, he analizado diversos documentos, principalmente textos aprobados por órganos reguladores. Y la principal conclusión es que, cuando se habla de acceso, se hace de una forma más propia de la época analógica que de la actual. En términos generales, dos son los sentidos más habituales: acceso global y acceso directo. Cuando los medios abren vías para poder recoger en sus contenidos información y opiniones que la ciudadanía le hace llegar directamente, hablamos de acceso global. Por acceso directo se entiende la disponibilidad de programas específicos dedicados a colectivos concretos.

> "Los colectivos en riesgo de exclusión no solo deben verse reflejados en los medios por personas con las que se identifiquen, sino que también deben ser tratados de forma digna"

Ambos planteamientos nos llevan a reflexiones que nos parecen relevantes. Precisamente, a partir de la investigación que estamos desarrollando en este momento sobre el tratamiento del diálogo interreligioso en TV3, uno de los aspectos que estamos poniendo en cuestión es la utilidad de estos espacios específicos, definidos por una creencia religiosa. Mientras que existan programas de este tipo, la televisión seguirá dando una imagen muy alejada de nuestro entorno más cotidiano, en el que la diversidad ya debería ser un hecho normalizado. Desde nuestro punto de vista, la presencia de la diversidad religiosa en los contenidos mediáticos debería tender a ser más transversal. Por su parte, una mirada crítica sobre el acceso global nos lleva a plantearnos cuál es el uso que finalmente los medios dan a esa participación, ¿se puede considerar siempre como un servicio social?.

Pero, si hay mucho por hacer -y por pensar- sobre la misma noción de acceso, me atrevería a decir que todavía resulta mucho más complejo abordar cómo definir los colectivos. Desde la segunda mitad del siglo XX, la identidad ha sido pieza clave a la hora de definir los grupos sociales, llegando a caer en muchas ocasiones en el error de preocuparnos más por su visibilidad que por sus luchas sociales, como hace tiempo ya advirtió el sociólogo francés Alain Touraine.

En su gran mayoría, los textos consultados emplean el término "grupo significativo". Pero, ¿qué es un grupo significativo? Esta idea nos recuerda aquella otra cuestión de los temas de interés general. ¿Cuáles son los temas de interés general? ¿Quién determina que un tema sea de interés general? El fútbol televisado, al menos hasta la irrupción de su explotación comercial, siempre se calificó como tal, ¿es correcto considerarlo así?

Lo que estoy planteando es el problema de la ambigüedad de estos conceptos y el enorme peso que acaban adquiriendo las entidades que participan en la definición y asignación de esas categorías. El término "significativo" puede entenderse, por ejemplo, en relación al volumen o al grado de su poder de influencia y la panorámica social resultante sería muy diferente en cada caso. Hace un tiempo, en un debate sobre las desigualdades sociales, escuché abordar las urbanizaciones de lujo en calidad de guetos, y eso me hace pensar que quizá se pueda llegar a tratar los lobbies empresariales como grupos significativos. Pero, entonces, se estaría hablando, más bien, de mantenimiento de los privilegios. Y, aquí, no estamos tratando precisamente esa cuestión.

Al analizar los colectivos que se incluyen bajo la noción de "grupos significativos", lo que hemos encontrado es que en la mayoría de ocasiones se hace referencia a minorías lingüísticas, a grupos definidos por compartir una cultura y que, además, disponen de una lengua propia. Queda claro que la visibilidad de las diferentes lenguas es una preocupación ya consolidada en el ámbito de los medios. Otra prueba que lo corrobora es el desarrollo de la industria del doblaje y subtitulado. Entonces, ¿qué pasa con los grupos que no pueden delimitarse de forma tan clara?, ¿o con los que responden a una necesidad puntual?

Pero, sigamos avanzando y entremos más en detalle, tanto en lo relacionado con el acceso como con los colectivos.

A partir de nuestras lecturas, hemos podido identificar tres niveles de acceso: el acceso propiamente dicho, la interactividad y la participación.

El primero recoge la idea, básica y fundamental, de que los medios deben ofrecer vías para que todos los colectivos puedan hacer llegar sus opiniones y puedan compartir información. Pero estaría bien que, aunque hablemos de un nivel muy básico, se tuviera en cuenta no solo los programas de información, sino también el entretenimiento. La ciudadanía tiene derecho a una información de calidad y a un entretenimiento de calidad y, en este sentido, el acceso tiene que entenderse de forma amplia. Los colectivos en riesgo de exclusión social -o ya excluidos- tienen que sentirse partícipes del espacio público comunicativo, y hablamos no solo de verse reflejados en el mismo a través de personas con las que se identifiquen de forma directa, sino también de que sean tratados de forma digna.

El segundo nivel es el que denominamos interactividad. Este concepto procede del estudio de las relaciones sociales, de las conversaciones entre personas, donde siempre se da la reciprocidad y la bidireccionalidad. De cara a las tareas que pueden desarrollar los órganos reguladores, nos interesa apuntar la necesidad de que

> "Grupos minoritarios no han de entenderse en sentido literal como grupos reducidos, sino que nos lleva a pensar en su falta de visibilidad en el espacio público"

la información pueda circular en ambos sentidos, entre los medios y la ciudadanía.

Dentro de esta área, podemos perfilar dos tipos de interactividad: la corresponsabilidad y la coproducción. La corresponsabilidad consiste en permitir a la ciudadanía participar de forma directa en la elaboración de los contenidos mediáticos. Por ejemplo, los programas de televisión que recogen al final un estado de la opinión de los espectadores a partir del planteamiento de una pregunta dirigida expresamente a ellos podríamos decir que trabajan en esta línea. Se trata de una manera de establecer vías de participación directas y concretas, pensadas desde el primer instante para incorporar a los públicos en el guión. Diseñar vías de participación de este tipo implica pensar sobre diversos aspectos: el lugar desde donde se plantea la participación (desde la cadena, desde el programa, desde el presentador,...), el motivo de esa propuesta de diálogo (una cuestión de peso político, una mera anécdota,...), la posibilidad de aplicar un filtro y, evidentemente, la forma en que aparecerá atribuida esa participación (identificación personal, colectiva, anonimato, seudónimo,...).

La coproducción supone ir mucho más allá. Sería algo parecido a lo que en sociología se denomina investigación participativa. Se trata de que el público pueda, de alguna manera, formar parte de los equipos profesionales y participar así, por ejemplo, en la creación del título de la emisión, en la definición de su estructura, en los criterios de selección de las personas invitadas. Estamos hablando de la posibilidad de integrar a la ciudadanía desde el primer momento en que se pone en marcha un producto comunicativo como un miembro más del equipo. Como profesora en el Grado de Comunicación Audiovisual en la Universidad Autónoma de Barcelona, he tenido la oportunidad de debatir esta idea con varios grupos de estudiantes, y lo cierto es que son muy receptivos ante este tipo de propuestas. Más de una vez hemos hablado de lo útil que sería gestionar grupos de discusión (focus group) para obtener ideas de primera mano sobre temas que se pretenden abordar en un documental o en una ficción. Por ejemplo, organizar debates entre personas que viven, como protagonistas o por cercanía, una problemática colectiva concreta (drogodependencia, víctimas de ataques racistas,..) podría ser enormemente útil para la elaboración de guiones que pretendan hablar sobre ellas.

Y, en último lugar, tenemos la participación. Hablamos de una participación ligada al empoderamiento, pero intentando huir de un sentido superficial del término. Los autores que llevan más lejos esta cuestión defienden que la participación ciudadana no ha de ceñirse a la que se produce a través de los representantes políticos, sino que ha de alcanzar la participación directa en los órganos reguladores o en los órganos de instancias con cierto poder (si no puede ser con derecho a voto, sí al menos con voz). En definitiva, nos hablan de hacerles partícipes, o al menos testigos, de las tomas de decisiones políticas que rodean al sector comunicativo.

Vayamos ahora a hablar de los "grupos significativos"; un tema que por su complejidad daría, perfectamente, para una ponencia completa. En una resolución del Parlamento Europeo muy reciente, del 1 de marzo de 2018, que tenía que ver con la defensa de los derechos fundamentales de las personas, me llamó la atención la lista de colectivos mencionados como ejemplo de minorías a las que había que proteger de forma muy especial. La lista era la siguiente: musulmanes, judíos, africanos, población romaní, personas LGTBI o cualquier otra minoría.

Esta enumeración nos resulta curiosa. Su análisis nos parece interesante. Es cierto que nos da cuenta de los criterios que habitualmente se utilizan para definir los límites de lo que se ha dado en llamar grupos minoritarios, palabra que no ha de entenderse en el sentido literal como grupos reducidos sino que nos debe llevar a pensar en su falta de visibilidad (o en una visibilidad sesgada y estigmatizada) en el espacio público. Nos referimos, concretamente, a la asignación religiosa, el lugar de nacimiento, la etnia y la orientación sexual.

Entonces, ¿por qué nos atrae su estudio? Fíjense, hay minorías de las que uno puede decidir pasar a formar parte, pero hay otras de las que uno no puede desprenderse. Aunque estemos de acuerdo con el hecho de que la estigmatización sea una construcción cultural, desde una posición de poder externa, yo creo que esa es una diferencia fundamental y que requiere especial atención. Una persona puede elegir ser musulmana o dejar de serlo, pero, en cambio, resulta muy difícil obviar el haber nacido en un país, sobre todo si se ha vivido en él por un tiempo prolongado.

> "El CAA viene realizando desde 2009 informes sobre pluralidad de contenidos e igualdad de género en los informativos de las televisiones públicas andaluzas"

Y, para que se cumpla este objetivo, las organizaciones sociales «deben cumplir dos requisitos ineludibles: deben ser auténticamente voluntarias y permitir la afiliación múltiple».

Pues bien, en el orden práctico, y en relación con el pluralismo político, el Consejo viene realizando desde 2009 informes periódicos con carácter trimestral, semestral y anual, a partir de los cuales se han desprendido igualmente diversos informes sobre pluralidad de contenidos e igualdad de género, así como sobre la presencia de la mujer y la distribución por sexo de los tiempos de palabra en los informativos de las televisiones públicas andaluzas.

Y en cuanto a otros tipos de pluralismo, el Consejo Audiovisual de Andalucía ha realizado, asimismo, distintos estudios sobre pluralismo deportivo, religioso, étnico y social, entre los que destacan el Informe 2/2011 sobre la presencia de colectivos necesitados de mayor protección en los informativos, el informe de enero de 2016 sobre los contenidos de las televisiones religiosas ilegales o el Informe sobre pluralismo e igualdad en la programación deportiva de 2016.

Es en este contexto en el que, una vez conocido en el seno de nuestra Comisión de Pluralismo el marco teórico anteriormente expuesto, el pleno del CAA acordó este año la elaboración de un informe sobre las relaciones sociolaborales y económicas en el mundo del trabajo, con el fin de analizar, desde un punto de vista exclusivamente cuantitativo, la presencia de las distintas organizaciones sindicales y empresariales en los informativos de los medios públicos sujetos a seguimiento para nuestros estudios periódicos de pluralismo político realizados entre los años 2009 y 2017.

Aunque el informe no se hará público para conocimiento general hasta su próximo paso por el pleno del Consejo, de sus conclusiones sí les puedo adelantar, no obstante, que los datos obtenidos más significativos permiten comprender la importancia y la evolución que las noticias relacionadas con el mundo del trabajo y el mercado laboral, por un lado, y las relativas a la economía y los negocios, por otro, alcanzan en el conjunto de los espacios informativos de los prestadores públicos analizados (las cadenas de televisión autonómica de RTVE, en su desconexión para Andalucía, y de la RTVA, incluidas las ocho desconexiones provinciales de Canal Sur TV, más 20 televisiones municipales andaluzas), así como el papel que juegan y la relevancia que tienen las diferentes organizaciones sindicales y empresariales en el total del casi millón y medio de noticias visionadas y catalogadas para la realización del estudio.

JUNTA DE ANDALUCIA

ca:A
Consejo Audiovisual
de Andalucía

www.consejoaudiovisualdeandalucia.es