

Expediente: 53/2008

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión.

Dictamen: 50/2008, de 29 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de diciembre de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 27 de noviembre de 2008 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión (en adelante, Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2008.

I.2ª. Expediente del Proyecto

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes del presente dictamen.

1. Acuerdo 44/2006, de 29 de junio, del Consejo Audiovisual de Navarra, por el que se aprueba la “Propuesta sobre Regulación de los Mecanismos de Protección de los Menores de Edad frente a la Televisión”.
2. Informe del Director del Servicio de Promoción de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones, de fecha 15 de septiembre de 2006, en el que propone al Consejero de Economía y Hacienda la elaboración de una disposición reglamentaria que regule los mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión.
3. Orden Foral 306/2006, de 4 de octubre, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto al Servicio de Promoción de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones.
4. Oficio del Director del Servicio de Promoción de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones, de fecha 18 de octubre de 2006, por el que se remite al Secretario General Técnico del Departamento de Economía y Hacienda la Orden Foral 306/2006, de 4 de octubre, acompañada del Proyecto elaborado por el Consejo Audiovisual de Navarra, “para que por esa Secretaría Técnica se realice la consulta prevista en el artículo 59.2 de la Ley Foral 14/2004, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, a los Departamentos afectados por la materia a regular, que en este caso son el de Bienestar Social, Deporte y Juventud y la Dirección General de Comunicación”.
5. Sugerencias y comentarios formulados por los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra al texto del Proyecto y que fueron remitidas por el Director General para la Sociedad de

la Información el 21 de marzo de 2007 al Consejo Audiovisual de Navarra.

6. Oficio del Director General para la Sociedad de la Información, de fecha 21 de marzo de 2007, en el que solicita al Consejo Audiovisual de Navarra el estudio de las sugerencias presentadas por los diferentes Departamentos al texto de la Propuesta.
7. Acuerdo 34/2007, de 16 de abril, del Consejo Audiovisual de Navarra, en el que se aprueba la modificación de la Propuesta sobre regulación de los mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión.
8. Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de fecha 20 de julio de 2007, relativo al proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión.
9. Oficio del Director General de Comunicación y de la Oficina del Portavoz del Gobierno, de fecha 3 de abril de 2008, por el que se remite al Consejo Audiovisual de Navarra un nuevo proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, elaborado por el Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno de Navarra y en el que se recogen alegaciones y sugerencias de los distintos Departamentos.
10. Oficio del Presidente del Consejo Audiovisual de Navarra, de fecha 11 de abril de 2008, dando el “visto bueno” a la nueva redacción del proyecto de Decreto Foral.
11. Escrito del Director General de Comunicación, de fecha 16 de julio de 2008, dirigido a asociaciones representativas de intereses afectados para que en el plazo de 15 días pudiesen formular alegaciones al Proyecto.

12. Escrito de la Asociación de Consumidores de Navarra "Irache", de fecha 11 de agosto de 2008, dirigido a la Dirección General de Comunicación, al que se adjuntan las alegaciones formuladas al Proyecto.
13. Escrito de la Asociación "Plaza del Castillo", de fecha "julio-agosto 2008", formulando alegaciones al proyecto de Decreto Foral.
14. Oficio del Director General de Comunicación, de fecha 19 de agosto de 2008, al que se acompañan las alegaciones presentadas por las asociaciones y dirigido al Consejo Audiovisual de Navarra, a fin de que éste se pronuncie sobre aquéllas.
15. Acuerdo 714/2008, de 17 de septiembre, del Consejo Audiovisual de Navarra, por el que se aprueba un informe –que como anexo se incorpora- sobre las alegaciones presentadas por parte de diversas asociaciones a la "Propuesta de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión".
16. El expediente incluye cuatro memorias: económica, normativa, organizativa y justificativa, todas ellas con fecha de 4 de noviembre de 2008 y suscritas por el Director del Servicio de Medios de Comunicación. La memoria económica señala que el Proyecto no supone incremento de gasto o disminución de ingresos para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En la memoria normativa se da cuenta de las previsiones del Proyecto en relación con lo dispuesto en la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra (en adelante LFCAN). En la memoria organizativa se refiere que el Proyecto no conlleva incrementos de plantilla por lo que, en consecuencia, no precisa informe de la Dirección General de Función Pública. Y en la memoria justificativa se motiva la necesidad del Proyecto en el cumplimiento de las previsiones de la LFCAN y de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Promoción, Atención y Protección

a la Infancia y Adolescencia (en adelante LFPIA); se da cuenta de su contenido y se explica su proceso de elaboración.

17. Informe de impacto por razón de sexo, de fecha 4 de noviembre de 2008, en el que se señala que el mismo no contiene disposiciones que supongan impacto por razón de sexo que favorezcan situaciones de discriminación.
18. Informe del Director del Servicio de Medios de Comunicación, de fecha 4 de noviembre de 2008, en el que propone al Gobierno de Navarra la aprobación del proyecto de Decreto Foral.
19. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, de fecha 7 de noviembre de 2008, en el que concluye que el procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto ha sido correcto y procede elevarlo al Gobierno para su toma en consideración.
20. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, de fecha 10 de noviembre de 2008, sobre la legalidad del expediente en el que manifiesta que “se considera su tramitación y contenido adecuado al ordenamiento jurídico”, y que “no precisa de ningún otro informe de los contemplados en el punto 1º del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de enero de 1997”.
21. La Comisión de Coordinación, en sesión de 13 de noviembre de 2008, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, según consta en el certificado de la misma fecha expedido por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.
22. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de fecha 17 de noviembre de 2008, en el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, a efectos

de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra (se adjunta copia del Proyecto).

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto consta de una exposición de motivos, veinte artículos divididos en seis capítulos, una disposición adicional y una disposición final.

La exposición de motivos describe la preocupación que existe, tanto en el ámbito de la legislación internacional como nacional, para dotar a los menores de edad de un marco adecuado de protección jurídica. Protección que debe extenderse a todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo el vasto campo de las comunicaciones audiovisuales, y de modo especial la televisión, por lo que el proyecto de Decreto Foral tiene por finalidad la protección integral de los menores de edad frente a la programación, la publicidad y otros servicios de televisión.

El Capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones Generales”, comprende los artículos 1 a 3, que regulan el objeto, el ámbito de aplicación del Decreto Foral y los derechos del menor, incluyendo en éstos el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como el derecho a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo.

El Capítulo II, dedicado a la “Programación”, contiene los artículos 4 a 6, que se refieren, respectivamente, a los principios de la programación en relación con el deber de protección de la juventud e infancia (artículo 4); los deberes que tienen las Administraciones Públicas de Navarra, en relación con los medios de comunicación audiovisual, a fin de proteger a los menores y promover los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás (artículo 5); y, por último, a una serie de prohibiciones para evitar que la emisión de programas de televisión, publicidad, televenta, y promoción de la propia programación perjudiquen el desarrollo físico, mental o moral de los menores (artículo 6).

El Capítulo III comprende los artículos 7 a 13 y trata de la “Calificación y señalización de programas”. El artículo 7 prevé que los programas que

sean objeto de emisión deberán incluir una calificación por edades que se realizará mediante la inclusión de una advertencia por medios ópticos (artículo 8) y acústicos (artículo 9). El artículo 10 trata del deber de advertencia que se extiende a los programas informativos. Los artículos 11 y 12 se refieren, respectivamente, al derecho a la información general que tiene el telespectador para conocer con la suficiente antelación la calificación que tiene un programa o película y el derecho a la información complementaria que tienen los padres y responsables de menores de los operadores de televisión. Por su parte, el artículo 13 establece que los criterios de clasificación se harán públicos por el Consejo Audiovisual de Navarra.

El Capítulo IV, dedicado a las “Franjas de programación”, está integrado por los artículos 14 a 17. En ellos se distinguen los denominados “horario protegido” –artículo 14-, “horario de protección reforzada” –artículo 15- y “horario nocturno” –artículo 16- que incluyen diferentes limitaciones para la emisión de programas, películas y promociones. El artículo 17, finalmente, establece que las normas contenidas en este capítulo no serán de aplicación a los servicios de difusión audiovisual en los que el usuario o abonado es mayor de edad y decide el momento de acceso a la emisión de un programa específico.

El Capítulo V prevé la “Protección frente a la publicidad” y en él, tras señalar el artículo 18 que la publicidad por televisión no puede contener imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores y que se ajustará a lo prevenido en el capítulo III de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, el artículo 19 enuncia los principios que debe respetar la emisión de publicidad y televenta por televisión.

El Capítulo VI, bajo la rúbrica “Control e inspección”, consta del artículo 20 y atribuye dicha tarea al Consejo Audiovisual de Navarra.

La disposición adicional única señala que corresponde a las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra y de forma especial al Consejo Audiovisual de Navarra promover e impulsar la adopción de normas de autorregulación que desarrollen, complementen y

perfeccionen las normas establecidas para la necesaria protección de los menores de edad.

La disposición final única dispone la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra tiene por objeto la regulación de la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión. Se trata, por tanto, de un reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de las leyes, básicamente de algunos aspectos de la LFCAN y la LFPIA, por lo que el presente dictamen se emite, con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Marco normativo

El Proyecto que nos ocupa tiene por objeto la regulación reglamentaria de la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, por lo que procede referir sucintamente cuál es el marco normativo de protección del menor en dicho ámbito en aras de la ulterior ponderación jurídica del Proyecto.

Al margen de algunos precedentes, la preocupación por crear instrumentos específicos de protección para la juventud e infancia en el campo audiovisual se puso pronto de manifiesto en el seno de la Unión Europea y así el 3 de octubre de 1989, el Consejo de la Comunidad Europea adoptó la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva. Dicha Directiva fue incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 25/1994, de 12 de julio, y modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, que trasladó al ordenamiento jurídico español la Directiva 97/36/CE, de 30 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modificó, a su vez, la

Directiva 89/552/CEE. El artículo 1.5º de esta Ley, que tiene el carácter de norma básica, declara, entre otros, como objeto: “Defender los intereses legítimos de los usuarios y en especial, de los menores para preservar su correcto desarrollo físico, mental y moral”. A estos últimos dedica, de modo especial el capítulo IV (“De la protección de los menores”) que comprende los artículos 16 y 17. Precisamente, en desarrollo del artículo 17, referido a la protección de menores frente a la programación, se dictó el Real Decreto 410/2002, de 3 de mayo, que establece criterios uniformes de clasificación y señalización para los programas de televisión. Tiene también el calificativo de norma básica, si bien, el sistema que prevé posee el carácter de mínimo, confiriendo plena libertad a las Comunidades Autónomas para obligar a los operadores bajo su competencia a complementar la información que se exige con carácter nacional con aquellas otras informaciones adicionales que mejor puedan coadyuvar a alcanzar el objetivo perseguido por la Ley (artículo 6). A las normas anteriores hay que añadir la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que como precisa su exposición de motivos, constituye “un amplio marco jurídico de protección que vincula a todos los Poderes Públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general”.

En Navarra la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, se dictó en el marco de la Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, fijando como uno de sus objetos la defensa de los intereses legítimos de los usuarios y, en especial, de los menores para preservar su correcto desarrollo físico, mental y moral (artículo 1.5º). Dicha Ley faculta al Consejo Audiovisual de Navarra para que, transcurrido el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la citada Ley Foral sin que los operadores de televisión se hubiesen puesto de acuerdo respecto de un sistema uniforme de presentación de las calificación de los programas y películas cinematográficas, proponga con carácter vinculante al Gobierno de Navarra las normas precisas para asegurar su funcionamiento (artículo 16.3, párrafo tercero).

Ha de tenerse en cuenta también, la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, que obliga a las Administraciones Públicas de Navarra a procurar que todos los medios de comunicación social dediquen a los menores una especial atención educativa y, además, a colaborar para que no tengan acceso mediante las telecomunicaciones a servicios que puedan dañar su desarrollo (artículo 19.2) declarando también de aplicación la Ley 22/1994, de 12 de julio (disposición adicional segunda).

Por tanto, el Proyecto ha de respetar primordialmente la LFCAN y la LFPIA y también la normativa básica estatal en la materia reglamentada, así como el resto del ordenamiento jurídico.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), atribuye a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el estatuto jurídico de la radio y la televisión (artículo 55.1).

En ejercicio de esas competencias, el Parlamento de Navarra aprobó la LFCAN, que contiene una habilitación reglamentaria general a fin de que el Gobierno dicte cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo, cumplimiento y aplicación de la Ley (disposición final primera). Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta al amparo de las citadas competencias de la Comunidad Foral de Navarra, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

En el presente caso concurre la circunstancia de que el Proyecto trae causa de la iniciativa ejercida por el Consejo Audiovisual de Navarra con base en lo prevenido en la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio. Su artículo 16.3 párrafo tercero faculta al Consejo Audiovisual de Navarra para que, transcurrido el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la citada Ley Foral sin que los operadores de televisión se hubiesen puesto de acuerdo respecto de un sistema uniforme de presentación de las calificación de los programas y películas cinematográficas, proponga con carácter vinculante al Gobierno de Navarra las normas precisas para asegurar su funcionamiento.

Afirma el artículo 59 de la LFGNP que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

Consta en el expediente la Orden Foral 306/2006, de 4 de octubre, del Consejero de Economía y Hacienda, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, en la que se designa como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto al Servicio de Promoción de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

Se han incorporado al expediente varias memorias -justificativa, normativa, organizativa y económica-, así como un informe de impacto por razón de sexo.

El Proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, sometido a audiencia, remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, en fin, examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación de 13 de noviembre de 2008.

De todo ello se deduce que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la legalidad vigente.

II.5ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

El análisis jurídico del Proyecto ha de realizarse partiendo de su contenido ya reseñado en los antecedentes, contrastando su ajuste con el ordenamiento jurídico y, en particular, con la LFCAN y la LFPIA.

A) Exposición de Motivos

La exposición de motivos, después de recordar las normas esenciales tanto del ámbito de la Unión Europea como de carácter nacional que establecen mecanismos de protección para la juventud e infancia, precisa que el Proyecto tiene como objetivo la protección integral del menor de edad frente a la programación, la publicidad y otros servicios de televisión y viene a desarrollar la LFCAN (disposición final primera).

B) Capítulo I: Disposiciones generales

Precisamente el artículo 1 del Proyecto define en esos términos el objeto de la norma y se viene a corresponder con el artículo 1 de la LFCAN, por lo que se considera correcto. También resulta adecuado el artículo 2 que ciñe el ámbito de aplicación a los límites territoriales de la Comunidad Foral de Navarra en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LFCAN. El artículo 3, bajo la rúbrica “Derechos del menor”, recuerda en el apartado primero, que el menor tiene derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, en términos semejantes a lo establecido en el artículo 17 de la LFPIA y del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. Por su parte, el apartado segundo se refiere al derecho del menor a buscar, recibir

y utilizar la información adecuada a su desarrollo, en términos semejantes al artículo 5.1 y 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

C) Capítulo II: Programación

El artículo 4 dispone que las emisiones de las entidades o concesionarios que presten servicios de televisión se ajustarán a los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley Foral 18/2001.

El artículo 5 trata de los deberes de la Administración. En concreto, el apartado primero, en consonancia con el artículo 19.2 de la LFPIA, afirma que las Administraciones Públicas de Navarra deben adoptar las medidas necesarias para que los medios de comunicación audiovisual dediquen a los menores una especial atención educativa. El apartado segundo, en relación con el artículo 3 h) de la LFPIA, recuerda que dichas Administraciones también deben velar por que los medios de comunicación audiovisual, en sus mensajes dirigidos a menores, promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, evitando imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista. El apartado tercero, por su parte, afirma en la “letra a)” que también las Administraciones deberán fomentar la producción y difusión de materiales informativos destinados a menores y adaptados a su progresivo nivel de desarrollo, lo que se corresponde con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 1/1996 y en la “letra b)” vuelve a repetir, con carácter general, lo afirmado en el apartado 2 de este precepto legal. Por fin, el apartado cuarto contiene un precepto admonitorio para que los centros escolares y las instituciones educativas fomenten la utilización responsable y crítica de los medios audiovisuales.

El artículo 6 contiene un conjunto de prohibiciones en relación con la emisión de programas de televisión, así como en las emisiones dedicadas a publicidad, televenta y promoción de la propia programación. Los apartados 1 a 3 se corresponden con las prohibiciones previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 16 de la Ley Foral 18/2001, que a su vez reflejan los apartados 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 25/1994, de 12 de julio. Por su parte, el apartado 4 recoge la prohibición de difundir datos o imágenes que permitan

la identificación de menores de edad en los casos en que sean víctimas, testigos o autores de actos ilícitos, salvo cuando se trate de menores fallecidos y se cuente con el consentimiento de quienes fueron sus representantes legales, así como la prohibición de difundir datos relativos a la filiación de menores acogidos o adoptados. Este apartado resulta ser una manifestación del artículo 17 b) de la LFPIA y del artículo 4.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.

D) Capítulo III: Calificación y señalización de programas

El artículo 7 del Proyecto se refiere a la calificación que deben tener los programas televisivos y la emisión de películas cinematográficas. En concreto, el apartado primero se refiere a los programas y recoge fielmente el contenido del artículo 2 del Real Decreto 410/2002, de 3 de mayo, que desarrolla el apartado 3 del artículo 17 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, y que fue modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio. Por su parte, el apartado segundo, que trata de la calificación en relación con la emisión de películas cinematográficas, reitera el contenido del artículo 17.3 párrafo segundo de la Ley 25/1994, de 12 de julio.

El artículo 8, en su apartado primero, contiene el código de señales ópticas que deberá observarse en las emisiones para la calificación de los programas y coincide con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 410/2002. El apartado segundo trata de las características técnicas, forma y tamaño del icono que debe contener el símbolo gráfico soporte de la información acerca de la calificación del programa y lo hace en términos semejantes a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Real Decreto. Por último, el apartado tercero indica cuál debe ser la duración en pantalla del símbolo gráfico, en iguales términos que el artículo 4.2 del Real Decreto, si bien en el caso de programas calificados como no recomendados para menores de 18 años o con calificación “X”, que se emitan sin acceso restringidos, precisa que el símbolo “se mantendrá durante toda la emisión”, lo que se considera correcto ya que la regulación básica –artículo 6 del Real Decreto 410/2002- permite, dado su carácter de mínima, que las Comunidades Autónomas, respetando ese mínimo, impongan a los operadores bajo su competencia las

medidas adicionales que consideren necesarias en defensa de los menores en este ámbito.

El artículo 9, en su apartado primero, establece la necesidad de incluir una señalización acústica, de un segundo de duración, coincidente con el inicio de la emisión del símbolo gráfico correspondiente, en relación con los programas o películas cuya calificación por edades sea no recomendada para menores de dieciocho años o sean clasificados como programas o películas "X", lo que coincide con lo dispuesto en el artículo 5.2 párrafo primero del Real Decreto 410/2002. En su apartado segundo este artículo 9, recogiendo literalmente lo dispuesto en el artículo 5.2 párrafo segundo del Real Decreto, recuerda que la señal a utilizar será la que para este fin se encuentra depositada en la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

El artículo 10 recoge el derecho que tienen los telespectadores a ser advertidos con la suficiente antelación cuando en un programa de carácter informativo se vaya a emitir, por su carácter noticiable, imágenes o contenidos que resulten inadecuados para los menores de edad, lo que resulta correcto.

Los artículos 11 y 12 tratan, respectivamente, del derecho a la información en general que tienen los telespectadores, en cuanto usuarios, a conocer con la suficiente antelación la programación de televisión, incluyendo la calificación obtenida por el programa o película de que se trate, lo que se corresponde con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Foral 18/2001, y el deber que tienen los operadores de televisión, de manera individual, de facilitar a los padres y responsables de los menores toda la información adicional que sea necesaria acerca de la programación que puede perjudicar a los menores, lo que supone una aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 410/2002.

El artículo 13 establece la obligación del Consejo Audiovisual de Navarra de hacer públicos, previa consulta con los operadores televisivos, los criterios orientadores para una adecuada clasificación de los programas que se emitan. Criterios que pueden ser objeto de una revisión periódica

cuando las circunstancias lo aconsejen. Dicha obligación se corresponde con la función básica de dicho órgano que le atribuye el artículo 20 de la LFCAN (garantizar y promover, “en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia”) y con la función específica prevista en el artículo 26.1.s) de esa misma norma.

E) Capítulo IV: Franjas de programación

Los artículos 14 a 17 que conforman este capítulo vienen a desarrollar el artículo 16.2 de la LFCAN cuando establece que: “La emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores (...) sólo podrá realizarse entre las veintidós horas del día y las seis horas del día siguiente, y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos”.

El artículo 14 regula el denominado “horario protegido”, que es el comprendido entre las 06:00 horas y las 22:00 horas. En dicho horario no se podrán emitir películas o programas no recomendados para menores de dieciocho años, si bien se podrá promocionar películas o programas no recomendados para dicha edad, “siempre y cuando no incluyan escenas, mensajes o imágenes que sean motivo de dicha calificación”.

El artículo 15, bajo la rúbrica “horario de protección reforzada”, comprende las siguientes horas: entre las 07:30 y las 09:00; entre “las” -y no “la” como indica el texto del Proyecto- 13:30 horas y las 14:30 horas; y entre las 17:00 horas y las 20:00 horas, cuando se trate de días laborables y el comprendido entre las 08:00 horas y las 12:00 horas los sábados, domingos y festivos. En dicho horario no se podrán emitir películas o programas no recomendados para menores de 13 años, ni tampoco promocionar programas o películas no recomendadas para menores de 13 ni para menores de 18 años.

El artículo 16 establece el “horario nocturno” que comprende las 22:00 del día y las 06:00 horas del día siguiente. En él no rigen las limitaciones previstas para el horario protegido y para el horario de protección reforzada, si bien el apartado tercero precisa que, con el objeto de procurar una mayor

protección de los menores frente a las emisiones televisivas y sin perjuicio de la correspondiente calificación de un programa o película, deberán emitirse entre las 00:00 horas y las 06:00 horas aquellas películas o programas que revistan un contenido especialmente erótico o violento. Con ello este apartado tercero viene a establecer una nueva franja horaria más restrictiva que la prevista en el artículo 16.2 de la Ley Foral 18/2001, por lo que es contrario a Derecho al carecer de cobertura legal.

El artículo 17 dispone que las normas establecidas en los artículos anteriores no resultarán de aplicación a los servicios de difusión audiovisual en los que es un usuario o abonado mayor de edad el que decide el momento en que se va a emitir un programa específico con base en la selección de contenidos realizada por el proveedor de servicios de medios de comunicación, de tal modo que el acceso a estos contenidos se realice de forma condicionada por los medios técnicos adecuados.

F) Capítulo V: Protección frente a la publicidad

El artículo 18 trata de las “disposiciones generales” estableciendo en su apartado primero, en iguales términos que el inciso inicial del artículo 15.1 de la LFCAN, que cualquier forma de publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores. El apartado segundo, en relación con la publicidad, televenta y patrocinio televisivo, remite su regulación a lo dispuesto en el capítulo III de la Ley Foral 18/2001 de 5 de julio.

El artículo 19 enuncia los principios que deben respetar la emisión de publicidad y televenta por televisión en relación con los menores de edad. Sus apartados a) a e) se corresponden con los principios establecidos en el artículo 15 de la LFCAN que, a su vez, recoge los enunciados en el artículo 16 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio. A los anteriores, añade el precitado artículo 19 otros seis principios - apartados f) a k)- a los que no procede realizar objeción alguna: f) El empleo de sobreimpresiones en la publicidad que esté destinado a los menores de edad debe ajustarse a su capacidad de comprensión y lectura en cuanto a su duración y tamaño; g) la publicidad sobre bebidas alcohólicas, de

acuerdo con el artículo 9.2.a) de la LFCAN, no puede estar dirigida a menores de edad ni presentar a éstos consumiéndolas y debe ajustarse a lo prevenido en la Ley Foral 10/1991, de 16 de marzo; h) los programas infantiles no podrán –debe corregirse la conjugación del verbo poder- ser interrumpidos por la publicidad ni la televenta, salvo cuando su duración supere los treinta minutos; i) se prohíbe dentro del horario protegido la publicidad relativa a locales o servicios de juego, o de carácter erótico o pornográfico, así como la de todos aquellos medicamentos, productos y tratamientos que no precisen prescripción facultativa y tengan una finalidad dietética, adelgazante o modificadora de las características físicas del individuo; j) se prohíbe también dentro de ese horario protegido la publicidad sobre alimentos o bebidas que se presenten como sustitutivas de alguna de las comidas principales; y, k) los mensajes publicitarios destinados a menores que incluyan regalos, descuentos, sorteos, concursos, o cualquier otra forma de promoción similar deberán expresarse de manera que resulten fácilmente comprensibles a los menores y no generen expectativas irreales sobre su obtención.

G) Capítulo VI: Control e inspección

El artículo 20, bajo la rúbrica “control e inspección”, recogiendo lo dispuesto en el artículo 18.2 de la LFCAN, atribuye al Consejo Audiovisual de Navarra la función de control e inspección para garantizar el cumplimiento de esta norma, así como la de tramitar los correspondientes procedimientos sancionadores e imposición, en su caso, de las correspondientes sanciones, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI de la Ley Foral 18/2001.

H) Otras disposiciones

La disposición adicional única, dedicada a la autorregulación, dispone que a las Administraciones Públicas de la Comunidad Foral de Navarra y especialmente al Consejo Audiovisual de Navarra les corresponde “promover e impulsar la adopción de normas de autorregulación que desarrollen, complementen y perfeccionen las normas establecidas para la necesaria protección de los menores de edad”, de acuerdo con lo dispuesto

en el artículo 26.1.o) de la LFCAN que establece las funciones del Consejo Audiovisual de Navarra.

La disposición final única dispone la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, si bien se sugiere, desde el punto de vista gramatical, la sustitución del primer “a” por “e”.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la utilización de mecanismos de protección de los menores de edad frente a la televisión, salvo el artículo 16.3, es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.