

DECISIÓN 5/2022 DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES FRENTE A LOS CONTENIDOS PORNOGRÁFICOS EN INTERNET

1. Antecedentes

En el marco de sus competencias, el Plan Estratégico 2021/2023 del CAA contempla, como uno de sus objetivos y actuaciones, la protección de las personas menores de edad frente a los contenidos audiovisuales, en general, y con respecto a estos contenidos emitidos a través de internet, en particular.

En este sentido, la Comisión de Contenidos del Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) ha llevado a cabo diversos trabajos y debates durante el primer semestre de 2021 acerca de las páginas web pornográficas, debido, principalmente, a la preocupación por el fácil acceso por parte de personas menores a contenidos pornográficos gratuitos. En este sentido, algunas investigaciones han constatado que se están produciendo accesos a dichos contenidos desde los 8 años de edad. El punto de partida de esta iniciativa fue un informe técnico sobre las páginas web pornográficas con mayor número de visitas en España.

Paralelamente a estos trabajos de la Comisión de Contenidos, el CAA también celebró dos actividades destinadas a la concienciación de padres y educadores sobre el consumo de pornografía de los menores. Se trató de sendos *webinars* titulados *Pantallas, likes y pornografía*, celebrados en marzo y abril de 2021 en colaboración con CONCAPA el primero y con CODAPA el segundo y en los que participaron más de 500 personas.

En vista de la importancia del asunto, y dado que las plataformas de intercambio o distribución de vídeos pornográficos en internet quedarán sujetas a la futura regulación tras la trasposición a la legislación española de la nueva Directiva europea 2018/1808, la Comisión de Contenidos acordó proponer al Pleno la realización de un informe que recogiera todos los trabajos e indagaciones realizadas y que concluyera proponiendo recomendaciones e iniciativas en este campo por parte del CAA, acuerdo que se tomó en la sesión del 25 de mayo de 2021.

2. Marco jurídico

El consumo de la pornografía distribuida por internet y su alta incidencia en la adolescencia y la juventud resulta preocupante en el panorama audiovisual. Frente a la mayor facilidad de control que permiten los medios tradicionales, principalmente mediante mecanismos para calificar estos contenidos en función de la edad y los sistemas de control parental, los ofrecidos por internet escapan en buena medida a la regulación audiovisual existente hasta la fecha y, por ende a dicha fiscalización.

El artículo 131 del Estatuto de Andalucía configura al CAA como la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 1/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.

Entre sus atribuciones, el artículo 4 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del CAA recoge la de *salvaguardar los derechos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección, en lo que se refiere a los contenidos de la programación y a las emisiones publicitarias (...)*¹.

El principio jurídico más importante que rige la normativa general en lo referente a la protección de este colectivo es el interés superior del menor frente a cualquier otro interés legítimo en juego. Así se consagra en el artículo 39 de la Constitución Española, en relación con el artículo 10 de la misma, y así queda también recogido en los artículos 2 y 3 de la **Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor** y de la **Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía**, respectivamente.

La reciente **Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia** dedica su Capítulo VIII a las nuevas tecnologías, en el que insta a las administraciones públicas a desarrollar campañas de educación, sensibilización y difusión sobre el uso seguro y responsable de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación, así como sobre los riesgos derivados de un uso inadecuado que puedan generar fenómenos como el acceso y consumo de pornografía entre la población menor de edad.

Esta misma norma establece el fomento de las administraciones públicas para la *creación de entornos digitales seguros, una mayor estandarización en el uso de la clasificación por edades de contenidos digitales, así como la incorporación de mecanismos de control parental de los contenidos ofrecidos o mediante la puesta en marcha de protocolos de verificación de edad, en aplicaciones y servicios disponibles en Internet para impedir el acceso a los reservados a adultos*.

En nuestra comunidad autónoma, la **Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía** insta a las administraciones públicas andaluzas a fomentar medidas en este ámbito en términos muy parecidos a los de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

Actualmente, la prestación de servicios de comunicación audiovisual a través de plataformas de intercambio de videos no está regulada como tal en la normativa aplicable a aquellos, ya que estas plataformas prestan esencialmente servicios de la sociedad de la información. Por tanto, quedan sujetos al ámbito de aplicación de la **Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico**² (LSSI, en adelante). No

¹ Apartado 6

²La LSSI transpuso en nuestro país la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico).

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 2/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

obstante, una de las principales novedades que presenta la **Directiva (UE) 2018/1808 de servicios de comunicación audiovisual**³ (Directiva, en adelante) ha sido la inclusión, en su ámbito regulatorio, de los servicios de intercambio de vídeos generados por los usuarios a través de plataformas⁴ y a las redes sociales, siempre que estos servicios puedan ser conceptuados como de comunicación audiovisual de conformidad con la definición del artículo 1.1 letra a)⁵ de la Directiva. A ello se añade la inclusión, dentro del concepto de programa, de los vídeos cortos.

La LSSI, de aplicación con carácter general a los prestadores de servicios establecidos en España, sólo permite restringir la libre prestación de los servicios que regula cuando se produzca un daño contra ciertos valores fundamentales, entre ellos, la protección de las personas menores de edad.

Al igual que ocurre con los servicios de la sociedad de la información, los preceptos contenidos en la **Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual** (LGCA, en adelante) son aplicables siempre que el prestador de estos servicios se encuentre establecido en España⁶.

Por lo que se refiere a la protección de menores, el apartado 2 del artículo 7⁷ prohíbe la emisión de pornografía para los servicios de comunicación audiovisual lineal en abierto.

Cuando se realice el servicio de comunicación audiovisual a petición, los prestadores deberán elaborar catálogos separados para los contenidos pornográficos. A estos efectos establecerán dispositivos, programas o mecanismos eficaces, actualizables y fáciles de utilizar que permitan el control parental a través del bloqueo a dichos contenidos, de forma que se impida a las personas menores de edad el acceso a estos.

A fin de incorporar las disposiciones de la Directiva al ordenamiento jurídico español, actualmente se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el **Proyecto de Ley General de la Comunicación Audiovisual**. Junto a los servicios de comunicación audiovisual lineales y a petición, el artículo 2 incluye el servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma.

³Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo y del consejo de 14 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

⁴ El artículo 1.1 letra a) bis) define los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma como aquellos servicios cuya finalidad principal propia o de una de sus partes disociables o cuya funcionalidad esencial consiste en ofrecer al público en general programas, vídeos generados por usuarios o ambas cosas, sobre los que no tiene responsabilidad editorial el prestador de la plataforma, con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas y cuya organización determina el prestador de la plataforma, entre otros medios con algoritmos automáticos.

Las disposiciones aplicables a los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, se recogen en el Capítulo IX bis, integrado por los artículos 28 bis y 28 ter.

⁵El artículo 1.1 letra a) de la Directiva define los servicios de comunicación audiovisual como aquellos cuya finalidad principal propia o de una de sus partes disociables consiste en ofrecer programas al público en general, bajo la responsabilidad editorial de un prestador de servicios de comunicación, con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas.

⁶ Artículo 3.

⁷ *Está prohibida la emisión de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, y en particular, la de aquellos programas que incluyan escenas de pornografía, maltrato, violencia de género o violencia gratuita. El acceso condicional debe posibilitar el control parental.*

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 3/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Con respecto al servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal en abierto, se mantiene la prohibición de emitir programas o contenidos que contengan pornografía⁸. En el caso de que el servicio lineal se prestara con acceso condicional, debe proporcionar mecanismos de control parental o sistemas de codificación digital⁹.

En cuanto al servicio a petición, el Proyecto continúa sometiéndolo a las obligaciones actualmente vigentes de incluir los programas y contenidos audiovisuales que puedan contener escenas de pornografía en catálogos separados y de proporcionar mecanismos de control parental o sistemas de codificación digital¹⁰.

Finalmente, para los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma sometidos al ámbito de aplicación del Proyecto, los artículos 87 a 92 establecen su régimen específico, entre cuyas obligaciones se incluye la de *operar sistemas de verificación de edad para los usuarios con respecto a los contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores y, en todo caso, impedir el acceso de estos a (...) la pornografía*, y la de establecer mecanismos para calificar los contenidos en función de la edad.

Para todos estos servicios, el Proyecto califica como infracción muy grave el incumplimiento de aquellas obligaciones¹¹, cuya comisión dará lugar a la imposición de multas dinerarias¹².

Si bien el Proyecto atribuye la competencia exclusiva a la CNMC, en cuanto a la supervisión y el control del cumplimiento de las obligaciones por parte de estos prestadores que se encuentren establecidos en España, consolidando el principio del país de origen, ello no obsta a que, en cuanto a las emisiones que se difundan en Andalucía y no queden sujetas a la competencia del CAA, este órgano pueda emprender algunas acciones o instar a otras Administraciones Públicas a la realización de alguna actuación, en base al principio de supraterritorialidad¹³.

El Proyecto también prevé, haciéndose eco de la Directiva, la protección de datos de carácter personal de menores: al tiempo que exige informe previo y preceptivo de la Agencia Española de Protección de Datos para que la CNMC evalúe la idoneidad de las medidas a que se refieren los artículos 88, 89, y 90 adoptadas por los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma¹⁴, remite a la normativa de protección de datos el tratamiento de los mismos¹⁵. No obstante, pese a que la normativa, tanto la actual como la proyectada, exige la verificación de la edad para acceder a la pornografía difundida en internet, el principal problema

⁸ Artículo 97.2 a).

⁹ Artículo 97.3 b).

¹⁰ Artículo 97.4 a) y c).

¹¹ Artículo 155.

¹² Artículo 158.1

¹³ Artículo 43 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

¹⁴ Artículo 92.3.

¹⁵ Artículo 89.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 4/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

que presenta en la práctica el cumplimiento de esta obligación es el establecimiento de mecanismos que permitan su implementación efectiva.

3. Informe del CAA

El informe del CAA incluye el estudio técnico sobre la facilidad de acceso por menores a webs de contenidos pornográfico gratuitas, así como un análisis en profundidad el marco jurídico, y da cuenta además de las reuniones mantenidas por la Comisión de Contenidos con diversas organizaciones y personas expertas, así como de la opinión de la ciudadanía andaluza al respecto de la pornografía en internet según se recoge en el Barómetro Audiovisual de Andalucía 2021. El informe llega a las siguientes conclusiones:

- El informe técnico del CAA (y otras muchas fuentes) constata la facilidad de acceso para los menores a las web pornográficas de contenidos pornográficas, ya que, o bien no cuentan con ningún tipo de verificación de la edad, o bien esta es una simple declaración de la persona que accede, que se resuelve con una mera pulsación de ratón.
- Aun cuando existen herramientas de control parental bastante eficaces proporcionadas de manera gratuita por grandes empresas de Internet como Google o los propios fabricantes de dispositivos, los expertos consultados por el CAA advierten de que es necesaria una constante labor de alfabetización mediática sobre dichas herramientas, ya que hay muchas personas, sobre todo de ámbitos sociales más desfavorecidos, para quienes resulta muy complicada o imposible su aplicación. De ahí la necesidad, destacada por varios de los expertos consultados por el CAA, de realizar campañas permanentes de sensibilización y de alfabetización mediática dirigidas tanto a los menores y a sus familias, como al entorno escolar, donde, además, sería conveniente que la educación afectivo-sexual recibiera la relevancia necesaria.
- Ante este panorama resulta notoria la necesidad de que se exijan sistemas efectivos de verificación de la edad para los portales con contenidos pornográficos para que puedan ser accesibles en determinado territorio. Existen ya diversas iniciativas a este respecto en varios países, incluida España, donde la reciente Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, aboga por la creación de entornos digitales seguros para los menores con sistemas de verificación de la edad. Respecto al problema de la territorialidad, recientemente un tribunal de Düsseldorf respaldó la prohibición de operar en territorio alemán a portales pornográficos con sede en Chipre, lo que sienta un importante precedente jurídico para que los estados puedan aplicar su normativa en internet a empresas que no estén asentadas en su territorio.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 5/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

- Existen argumentos jurídicos, como expuso el profesor Martínez Orero (del Departamento de Derecho Administrativo y Procesal de la Universidad de Valencia) en la reunión con el CAA, para que se aplique una regulación restrictiva a los portales pornográficos, por cuanto en la trasposición de la nueva directiva europea las páginas pornográficas podrían considerarse perfectamente servicios de comunicación audiovisual como la televisión bajo demanda, y estar sujetas a las mismas obligaciones (pin parental, verificación de edad, alta de usuarios debidamente identificados, etc.). El profesor Martínez entiende que dichas restricciones serían perfectamente admisibles desde un punto de vista constitucional, por cuanto el libre acceso a la pornografía vulneraría distintos bienes jurídicos, como:
 - Los derechos de los menores, cuya salvaguarda no se estaría cumpliendo en la actual situación de acceso irrestricto. Este es un punto difícilmente discutible.
 - La moral pública, que se podría entender que queda afectada por el carácter masivo y del acceso y por la dimensión pública de internet, aunque este punto está sujeto a controversia.
 - La igualdad de género, por cuanto el material pornográfico suele presentar a las mujeres de forma vejatoria o subalterna.
 - La salud pública, por el problema creciente de la adicción a la pornografía, aun cuando la definición médica de esta afección esté aún por formularse oficialmente¹⁶.

- Asimismo, la preocupación existente en España por el temprano acceso de los menores a contenidos pornográficos ha motivado que se esté llevando a cabo una investigación de oficio de la AEPD sobre la verificación por edad en las páginas pornográficas alojadas en España, además de haber impulsado la propia AEPD una vía legislativa con la trasposición parcial de la Directiva europea y la modificación parcial de la Ley de la Sociedad de la Información de forma que se establezcan medidas específicas de verificación de edad en las plataformas de vídeo, sean o no de pago.

- El Barómetro Audiovisual de Andalucía (BAA) 2021 muestra la práctica unanimidad (94%) de la ciudadanía andaluza sobre la necesidad de mecanismos de regulación y de control del consumo de pornografía en internet por parte de menores de edad. En la misma encuesta, un 16% de los padres y madres declara abiertamente que los menores a su cargo consumen pornografía en internet, lo que no representa en absoluto un porcentaje bajo, dado que se trata de un asunto muy espinoso donde la deseabilidad social impide que se reconozca. Asimismo, la sociedad andaluza opina que el consumo de pornografía en internet por los menores puede conducir a actitudes violentas, a la adicción al sexo, a prácticas sexuales de riesgo o a la cosificación de las mujeres.

¹⁶ No obstante, la OMS en 2019 incorporó la adicción al sexo y a los videojuegos a su lista de enfermedades.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 6/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por cuanto antecede, a propuesta de la Comisión de Contenidos celebrada el día 9 de febrero de 2022, el Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía, de conformidad con lo establecido en los apartados 6, 17 y 24 del artículo 4 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, en su reunión de 15 de febrero de 2022, y previa deliberación de sus miembros acuerda por UNANIMIDAD las siguientes DECISIONES:

PRIMERA.- El CAA considera necesario que, tal como exige la normativa, por parte de los proveedores de páginas web que alojan contenidos pornográficos se adopten efectivos sistemas de verificación de edad para impedir el acceso de los menores a este tipo de contenidos, así como que por las autoridades competentes se verifique el cumplimiento de estas obligaciones.

SEGUNDA. El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) insta a las autoridades educativas a que incluyan en los proyectos curriculares asignaturas que ayuden a los menores a entender y usar de forma segura y responsable la tecnología derivada o relacionada con el uso y acceso a Internet. Debiera incluirse en dichos proyectos curriculares materias que tengan encaje en la alfabetización mediática para asegurar que los menores acceden con pleno conocimiento de dichas herramientas. En esta dirección debiera entenderse la inclusión de una materia relacionada con la ciberseguridad.

TERCERA. El CAA insta a las autoridades con competencias en los distintos niveles de la Administración a poner en marcha campañas de sensibilización e información sobre la importancia de educar sobre la realidad de la pornografía y las conductas de riesgo que están asociadas a su consumo, especialmente cuando se trata de menores. Dichas campañas deberán poner el foco en las Redes Sociales y el entorno digital.

CUARTA. El CAA celebrará un Foro de Debate con la participación de todos los estamentos y actores involucrados en este problema para que se puedan extraer conclusiones o propuestas encaminadas a que los menores entiendan los problemas de un uso inadecuado de su acceso a contenidos que le están prohibidos, como es el caso de los pornográficos, propuestas encaminadas a que los menores conozcan que el consumo de pornografía afecta a su desarrollo neuropsicológico y emocional, desencadenando trastornos en todo su proceso de crecimiento como personas.

QUINTA. El CAA acuerda enviar esta Decisión a los grupos parlamentarios y diputados no adscritos del Parlamento de Andalucía; a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía; a la Consejería de Salud y Familia de la Junta de Andalucía; a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía; al Gabinete del Ministerio de Interior; a los grupos parlamentarios y a la Mesa del Congreso de los Diputados; a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; a la Agencia Nacional de Protección de Datos así

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 7/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



como a las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil con las que el CAA ha venido colaborando en esta iniciativa.

En Sevilla, a 15 de febrero de 2022.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA

Fdo.: Antonio Checa Godoy.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	15/02/2022	PÁGINA 8/8
VERIFICACIÓN	Pk2jm93BFN5UKF6U2HJC3QFX7JFLXV	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	