

Dictamen del Comité de las Regiones sobre:

- la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información», y
- la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de fomento de la seguridad en la utilización de Internet»

(98/C 251/10)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información», acompañada de una «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información»⁽¹⁾, y la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Plan de fomento de la seguridad en la utilización de Internet» y la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un plan plurianual de acción comunitaria para fomentar la seguridad en la utilización de Internet»⁽²⁾;

vista la Decisión del Consejo de 26 de enero de 1998 de consultar al Comité de las Regiones a este respecto, de conformidad con el artículo 198 C, párrafo primero, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista la decisión del Presidente de 20 de enero de 1998 de encargar la preparación del Dictamen a la Comisión 7 (Comisión de Educación, Formación Profesional, Cultura, Juventud, Deporte y Derechos de los Ciudadanos), confirmada por la Mesa el 12 de marzo de 1998; y

visto el Proyecto de Dictamen de la Comisión 7 (CDR 54/98 rev.) aprobado el 1 de abril de 1998 (Ponente: Sra. Onkelinx),

ha aprobado por unanimidad en su 23º Pleno de los días 13 y 14 de mayo de 1998 (sesión del 14 de mayo) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. *Convergencia política*

1.1.1. El Comité de las Regiones se complace en constatar que las cuestiones ligadas a una utilización más segura de Internet son objeto de un amplio consenso político —en términos tanto de prioridad como de orientaciones— en la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros.

1.1.2. El Comité de las regiones se suma a este consenso global, tal como éste se refleja en la propuesta de Recomendación y en la propuesta de Plan de acción, y celebra el justo equilibrio resultante entre las preocupaciones de orden cultural y las propias de profesiones de las telecomunicaciones, de orden más técnico.

1.2. *Complementariedad de los documentos*

1.2.1. Cuando la Comisión publicó en 1996 su «Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los nuevos servicios audiovisuales y de

información», y su «Comunicación sobre contenidos ilícitos y nocivos en Internet», ya insistió en el carácter complementario de ambos documentos.

1.2.2. En su dictamen sobre ambos documentos⁽³⁾, el Comité de las Regiones hizo particular hincapié en la necesaria búsqueda de coherencia.

1.2.3. Esta preocupación por la complementariedad se vuelve a encontrar en la articulación de los dos documentos que ahora se presentan; según la Comisión,

— la Recomendación del Consejo que acompaña a la «Comunicación relativa al seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información» es de naturaleza jurídica y persigue promover unas líneas directrices comunes para la aplicación, al nivel nacional, de un marco de autorregulación para la protección de los menores y de la dignidad humana; mientras que

— el Plan de acción propone medidas concretas, a las que deberían destinarse recursos financieros

⁽¹⁾ COM(97) 570 final — 97/0329 (CNS).

⁽²⁾ COM(97) 582 final — 97/0337 (CNS) — DO C 48 de 13.2.1998, p. 8.

⁽³⁾ CDR 440/96 fin — DO C 215 de 16.7.1997, p. 37.

comunitarios, con el fin de fomentar la creación de un entorno favorable para el desarrollo de la industria relacionada con Internet.

2. Observaciones generales

2.1. *Participación de los poderes regionales y locales*

2.1.1. El Comité de las Regiones estima que la forma jurídica del instrumento propuesto —la Recomendación— es adecuada, en la medida en que su propósito esencial es promover la participación voluntaria de todas las partes interesadas en la definición, puesta en marcha y evaluación de medidas de protección de los menores y de la dignidad humana.

2.1.2. Asimismo, se respeta plenamente el principio de subsidiariedad, dado que la recomendación insiste particularmente en la necesidad de adoptar medidas al nivel nacional, cuando, por otra parte, la acción comunitaria está encaminada a garantizar la coherencia y a obtener la máxima eficacia de las medidas nacionales mediante la propuesta de líneas directrices comunes en los ámbitos de la autorregulación, la coordinación de los trabajos y la cooperación europea e internacional.

2.1.3. En efecto, los problemas de la protección de los menores y de la dignidad humana precisan, ante todo, respuestas nacionales; sin embargo, habida cuenta del carácter internacional y descentralizado de los servicios en línea y de Internet, tales respuestas nacionales no podrán ser completamente eficaces a no ser que se establezca cierto grado de coordinación y cooperación a escala europea e internacional.

2.1.4. El Comité de las Regiones lamenta, no obstante, que en la propuesta de Recomendación y la propuesta de Plan de acción no se mencionen los poderes regionales y locales, que, sin embargo, se ven afectados de varias maneras: papel en las tareas de sensibilización (sobre todo en su calidad de poderes organizadores de la enseñanza y, en general, de poderes próximos a los ciudadanos), participación en cuanto autoridades responsables de las policías locales y la formación de sus agentes, etc.

2.2. *Participación de todos*

2.2.1. La propuesta de Recomendación pretende fomentar la participación de todas las partes interesadas (usuarios, consumidores, industrias, poderes públicos) en la definición, puesta en marcha y evaluación de las medidas nacionales de protección de los menores y de la dignidad humana.

2.2.2. A este respecto, conviene poner de relieve la noción de participación de todas las partes, incluidos

los usuarios de los nuevos servicios de información. En los países que ya han comenzado a aplicar medidas nacionales como códigos de conducta y estructuras representativas, se ha podido constatar durante su preparación la dificultad de hacer participar en esta tarea a los usuarios (que no tienen por qué disponer de asociaciones representativas) y la importancia de su representación para que las medidas sean aceptables y creíbles. A pesar de estas dificultades, las autoridades nacionales deberían intervenir en el caso de que se hiciese patente que la representatividad no está garantizada.

3. Observaciones específicas

3.1. *Marcos nacionales de autorregulación*

3.1.1. La propuesta de Recomendación está encaminada a favorecer, como complemento del marco normativo vigente, la creación de marcos nacionales de autorregulación, aplicables a los servicios en línea, en el respeto de los principios y de la metodología que figuran en el anexo de la propuesta.

3.1.2. Se aprueban las líneas directrices que figuran en el anexo mencionado y que se refieren a cuatro elementos constitutivos del marco nacional de autorregulación:

3.1.3. Ya se ha puesto el acento en la importancia de la consulta y representatividad de las partes implicadas, y en particular, de los usuarios. Partiendo de esta base, corresponderá a cada Estado miembro organizar los procedimientos de consulta, que pueden diferir de un país a otro en función de las especificidades nacionales. Con todo, el objetivo de la representatividad debe ser común a escala europea.

3.1.4. Por lo que atañe a los códigos de conducta, es conveniente recordar, ante todo, que constituyen un útil mecanismo de autorregulación preventivo, que garantiza que las normas sean aceptables y permite reaccionar ágil y rápidamente ante comportamientos presumiblemente nocivos o ilícitos. Sentado esto, la autorregulación no debe tener como consecuencia la supresión del principio de responsabilidad de las partes implicadas, sino que debe posibilitar la evaluación de los esfuerzos hechos por las partes para cumplir con sus obligaciones. Se recordará, en este orden de cosas, que un mecanismo de autorregulación no sustituye a un marco normativo, sino que se inscribe siempre en éste.

3.1.5. Así, se podría considerar que, además de las normas básicas mencionadas en el anexo, los códigos de conducta podrían contener asimismo una información dirigida a cada una de las partes afectadas sobre la naturaleza de la responsabilidad —penal, civil, administrativa— en que incurrirían respecto de los marcos normativos nacionales, así como sobre la naturaleza de las sanciones que se les podrían imponer en caso de violación de las normas.

3.1.6. Ahora bien, no se puede sino estar de acuerdo con la idea de favorecer la adopción de objetivos comunes para la elaboración de códigos de conducta nacionales, siempre y cuando las modalidades de realización de tales objetivos sigan siendo competencia nacional: en efecto, el respeto de la diversidad de planteamientos y sensibilidades en los distintos Estados miembros de la Unión Europea no se opone a cierto grado de coordinación de las iniciativas nacionales, coordinación que es necesaria para evitar los mismos escollos que en Derecho penal por la diversidad de las normas nacionales.

3.1.7. La instauración de instancias nacionales representativas es, por supuesto, un factor importante para facilitar la cooperación en la Unión Europea. Sentado esto, estas instancias representativas también tienen que desempeñar un papel importante en la puesta en marcha y en la evaluación de los códigos de conducta.

3.1.8. Por último, la evaluación periódica de los marcos nacionales de autorregulación constituye un elemento fundamental para la eficacia y credibilidad de éstos. Por otra parte, una metodología europea común de evaluación es indispensable para poder comparar las distintas experiencias y hacer que se beneficie de ellas el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

3.1.9. Por lo demás, la propuesta de Plan de acción pretende, a través de su línea de actuación «Creación de un entorno seguro», de un lado, apoyar la organización de una red europea de líneas directas; y, de otro, ayudar a las organizaciones de autorregulación a desarrollar líneas directrices para los códigos de conducta en Europa. Esta línea de actuación viene a apuntalar, por tanto, el anexo de la propuesta de Recomendación, con el fin de que se apliquen las líneas directrices comunes que en él figuran.

3.2. *Servicios de radiodifusión televisiva*

3.2.1. Por lo que concierne a los servicios de radiodifusión televisiva cubiertos por la Directiva «Televisión sin fronteras», la posición adoptada por el Consejo Europeo sobre el chip antiviolencia no cierra el paso al estímulo de la experimentación voluntaria de nuevos medios de protección de los menores por las entidades de radiodifusión. Resulta claro, en este orden de cosas, que el advenimiento de la televisión digital abre la puerta a la aplicación de dispositivos de control parental y de información mucho más flexibles que el chip antiviolencia del universo analógico. Es, pues, particularmente útil que la propuesta de Recomendación pueda favorecer este tipo de experimentación.

3.2.2. No obstante, es conveniente recordar que la promoción de este tipo de experimentación no debe llevar a que las entidades de radiodifusión hagan dejación de sus responsabilidades en relación con la difusión de contenidos que puedan perjudicar el desarrollo físico, mental y moral de los menores. En cualquier caso, siguen

siendo plenamente aplicables las normas en la materia previstas en la Directiva «Televisión sin fronteras» y en los marcos normativos nacionales.

3.3. *Cooperación entre autoridades judiciales y policiales*

3.3.1. La cooperación entre autoridades judiciales y policiales es necesaria si se quiere luchar eficazmente contra la circulación de contenidos ilegales; la organización de esta cooperación debe ser abordada en el marco del tercer pilar de la Unión Europea.

3.3.2. Por ello, es importante que se emita una señal política en favor de esta cooperación. El Comité de las Regiones estima que la propuesta de Recomendación sería el marco apropiado para emitirla.

3.3.3. Es preciso, sin embargo, ser conscientes de que la cooperación no elimina el problema planteado por las divergencias que existen al nivel nacional en lo relativo a la frontera entre lo que es ilegal y lo que no. Incluso en el interior de los Estados miembros hay sensibilidades culturales regionales en este ámbito que hay que tener en cuenta.

3.4. *Responsabilización y educación de los usuarios de los medios de comunicación*

3.4.1. La adopción de medidas tendentes a responsabilizar a los menores en el uso que realizan de los servicios audiovisuales y de información, y facilitarles el acceso a los contenidos y servicios de calidad —también en los lugares públicos y centros educativos—, requiere, naturalmente, la movilización de todas las partes implicadas. Piénsese, en particular, en el papel de los padres y profesores por lo que se refiere al uso de medios de protección adecuados en el marco del acceso a Internet en el hogar o la escuela, así como en el papel de las empresas por lo que atañe al desarrollo y la promoción de mecanismos de filtración.

3.4.2. El Comité de las Regiones lamenta, sin embargo, que la propuesta de Recomendación no destaque suficientemente el papel fundamental de los poderes públicos, principalmente regionales y locales, en la educación en el ámbito de los medios de comunicación, incluido el empleo por los profesores de las nuevas tecnologías de la información. En efecto, si bien el desarrollo del acceso de los menores a los nuevos servicios en el medio escolar es una condición imprescindible para que los menores se familiaricen con las nuevas tecnologías y las usen de manera responsable, no es, en cambio, una condición suficiente si no va acompañada de un programa de educación cuyo objeto sea dar a los

menores los elementos que les permitan aprovechar el potencial de esas nuevas tecnologías, así como proporcionar a los profesores la formación necesaria para educar a los menores y fomentar un uso responsable.

3.4.3. En cuanto a Internet, la propuesta de Plan de acción prevé apoyar las acciones de sensibilización dirigidas a los profesores y al público en general. Según la Comunicación que acompaña a la propuesta de Plan de acción, estas acciones estarán encaminadas, por una parte, a dar a conocer las actividades de la industria para implantar la autorregulación y, por otra, a inyectar confianza a los padres y profesores en cuanto a la seguridad en la utilización de Internet por los niños.

3.4.4. La propuesta de Plan de acción no aborda —como tampoco lo hace la propuesta de Recomendación— las cuestiones atinentes al empleo de Internet por los profesores y niños con fines pedagógicos. Aun cuando este tipo de acciones esté previsto en el Plan de acción «Aprender en la sociedad de la información» —más concretamente, en las líneas de acción «Promover la formación y el apoyo de los profesores e instructores para la integración de las nuevas tecnologías en la práctica pedagógica» e «Informar al conjunto de los agentes sobre las oportunidades pedagógicas que ofrecen las nuevas tecnologías»—, el Comité de las Regiones estima que la complementariedad de los dos instrumentos se vería reforzada si se enunciasen más claramente las pasarelas entre ambos.

3.5. Responsabilidad jurídica y etiquetado

3.5.1. El Comité de las Regiones desea subrayar que numerosas cuestiones planteadas en el Libro Verde no son tratadas ni en la Comunicación ni en la propuesta de Recomendación. Cabe citar, entre ellas, las cuestiones relativas a la responsabilidad de los agentes y el planteamiento en materia de etiquetado en los servicios en línea e Internet.

3.5.2. Las cuestiones relativas a la responsabilidad (qué tipo de responsabilidad y para qué agentes) son importantes para la seguridad jurídica de todos los agentes y, en consecuencia, para el desarrollo de los servicios en línea e Internet.

3.5.3. El Comité de las Regiones toma nota de que la línea «Medidas de apoyo» de la propuesta de Plan de acción recoge un anuncio de concurso para evaluar las cuestiones de naturaleza jurídica planteadas por el contenido o la utilización de Internet. Sin embargo, junto a este aspecto ligado a la necesidad de disponer de estudios jurídicos específicos, convendría saber si la Comisión pretende —y en caso afirmativo, cómo— continuar los trabajos del Libro Verde sobre esas cuestiones, sobre todo ahora que las respuestas nacionales comienzan a ver la luz (por ejemplo el principio

de gradación de la responsabilidad introducido en Alemania por el acuerdo interestatal sobre los servicios de información).

3.5.4. Cabe lamentar, igualmente, que los problemas ligados al etiquetado en los servicios en línea e Internet no sean abordados más explícitamente en la propuesta de Recomendación, pues sólo se tratan indirectamente en las líneas directrices comunes relativas a los códigos de conducta. En efecto, el Libro Verde destaca la norma PICS, que actualmente es la única norma disponible que permite tener en cuenta las distintas sensibilidades. Por otra parte, el procedimiento de consulta ha permitido que surgiera la idea de un etiquetado a dos niveles (descriptivo y de evaluación), que permitiría la puesta en marcha de diferentes sistemas de evaluación, asegurando un contexto favorable al desarrollo del etiquetado de los sitios en gran escala.

3.5.5. Hay razones para pensar que se conseguiría un «valor añadido» comunitario muy importante en este ámbito con la aplicación, en la Unión Europea, de un sistema común de etiquetado descriptivo. Tal sistema común permitiría que coexistiesen diferentes sistemas de etiquetado de evaluación, tanto nacionales como supranacionales, respetuosos con las diversas sensibilidades que hay en el seno de la Unión Europea.

3.5.6. Conviene mencionar, a este respecto, que la línea de actuación «Creación de mecanismos de filtración y calificación» de la propuesta de Plan de acción contribuye a la realización de ese objetivo, en la medida en que, por una parte, anuncia una serie de proyectos destinados a demostrar el potencial de los sistemas de filtración y etiquetado y, por otra, se encamina a garantizar que Europa contribuya de forma coordinada a los acuerdos internacionales sobre los protocolos y los sistemas de etiquetado.

3.5.7. Desde esta perspectiva, podría ser oportuno, asimismo, que la propuesta de Recomendación llevase a la Comisión a favorecer, en colaboración con todas las partes interesadas, el desarrollo de un planteamiento común con vistas a definir sistemas de filtración y etiquetado para los servicios en línea e Internet.

4. Conclusiones

4.1. El Comité de las Regiones celebra el nivel de convergencia política de todas las instituciones y órganos de la Unión en cuanto a la manera de abordar los problemas relacionados con la seguridad en la utilización de Internet. De él resulta una mayor coherencia en la forma en que la Comisión trata esos problemas.

4.2. El Comité recuerda que, en los límites de sus competencias, ha contribuido de manera significativa y constructiva a forjar tal consenso. Por ello, deplora que

ni la propuesta de Recomendación ni la de Plan de acción presten mayor atención al papel importante que los poderes regionales y locales desempeñan en la aplicación de una y otro.

4.3. El Comité insiste en la importancia de asegurar una plena representación de los usuarios de los nuevos servicios de información en los órganos encargados, al nivel nacional, de la definición, puesta en marcha y evaluación de medidas de protección de los menores y de la dignidad humana.

4.4. Si bien el estímulo —mediante la fijación de objetivos comunes— a elaborar marcos nacionales de autorregulación parece una medida que favorece la necesaria cooperación entre los Estados miembros, el Comité de las Regiones recuerda que un mecanismo de autorregulación no puede sustituir a un marco normativo, sino que, por el contrario, debe inscribirse siempre en éste.

4.5. El Comité de las Regiones es de la opinión de que la propuesta de Recomendación también debe dejar

vía libre a la experimentación de nuevos medios de protección de los menores por las entidades de radiodifusión, particularmente en el contexto del advenimiento de la televisión digital.

4.6. Asimismo, la propuesta de Recomendación debería contener una toma de posición acerca de una cooperación entre autoridades judiciales y policiales más profunda que la actual en el seno del tercer pilar.

4.7. El Comité de las Regiones lamenta, por otra parte, que no se hayan tenido más en cuenta los problemas relativos a la responsabilización de los usuarios, en particular en lo que se refiere a la utilización de Internet por los profesores y niños con fines pedagógicos.

4.8. Por último, el Comité de las Regiones solicita que la propuesta de Recomendación tenga en cuenta también cuestiones importantes tratadas en el Libro Verde, relativas, de un lado, a la responsabilidad jurídica de los agentes y, de otro, al procedimiento de etiquetado en los servicios en línea e Internet.

Bruselas, el 14 de mayo de 1998.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Manfred DAMMEYER
