

## **Publicidad e infancia**

**Purificación Llaquet, M<sup>a</sup> Adela Moyano,  
M<sup>a</sup> Pilar Guerrero, Cecilia de la Cueva,  
Ignacio de Diego**

Documento de trabajo 36/2003



## **Purificación Llaquet Baldellou**

Licenciada en Matemáticas. Profesora de Educación Secundaria. Fundadora de Save the Children de España y de la Plataforma de Organizaciones de Infancia. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo de la Red Europea de Infancia EURONET.

## **M<sup>a</sup> Adela Moyano Conde**

Licenciada en Psicología y Ciencias de la Educación. Profesora de Educación General Básica. En su calidad de Asesora Técnica Docente del Centro de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación y Ciencia, ha participado en el desarrollo de documentos curriculares, desde 1984.

## **M<sup>a</sup> Pilar Guerrero Serrano**

Licenciada en Biología. Profesora de Enseñanza Secundaria. Experta en Educación y Publicidad.

## **Cecilia de la Cueva Ortiz**

Licenciada en Derecho. Experta en Derecho Internacional sobre aspectos de infancia.

## **Ignacio de Diego García**

Médico Pediatra. Consejero Técnico del Ministerio de Sanidad y Consumo. Experto en atención sociosanitaria.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Purificación Llaquet *et al.*

ISBN: 84-96204-36-7

Depósito Legal: M-54473-2003

## Contenido

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Los menores como destinatarios de la publicidad</b> .....	<b>9</b>
1.1 Nuevas formas de publicidad para niños .....	10
1.2 Los efectos de la publicidad en la infancia .....	12
<b>2 Desarrollo de la reglamentación sobre la publicidad dirigida a la infancia</b> .....	<b>14</b>
2.1 Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño .....	15
2.2 Normas de ámbito nacional .....	15
2.3 Normas de ámbito autonómico .....	20
<b>3 Legislación y autorregulación</b> .....	<b>22</b>
<b>4 El debate en Europa</b> .....	<b>24</b>
4.1 Las restricciones sobre la publicidad dirigida a la infancia .....	24
4.2 La regulación de las formas de publicidad emergentes .....	25
<b>5 La educación sobre la publicidad</b> .....	<b>27</b>
5.1 La distinción entre anuncios y programas de TV .....	29
5.2 La distinción entre información y persuasión .....	29
<b>6 Conclusiones</b> .....	<b>32</b>
<b>7 Propuestas</b> .....	<b>34</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>37</b>

### **Siglas y abreviaturas**

AECE	Asociación Española de Comercio Electrónico
AEFJ	Asociación Española de Fabricantes de Juguetes
Autocontrol	Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs (Federación de organizaciones nacionales e independientes de consumidores de Europa)
EASA	European Advertising Standards Alliance (Alianza europea de los estándares de publicidad)
Euronet	The European Children's Network (Red europea de organizaciones de infancia)
LO	Ley Orgánica
LOCE	Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
UCE	Unión de Consumidores de España

## Publicidad e infancia

### **Purificación Llaquet Baldellou**

Fundadora de Save the Children de España

### **M<sup>a</sup> Adela Moyano Conde**

Experta en Educación Infantil

### **M<sup>a</sup> Pilar Guerrero Serrano**

Experta en Educación

### **Cecilia de la Cueva Ortiz**

Experta en Derecho Internacional

### **Ignacio de Diego García**

Médico pediatra

El informe parte de dos constataciones que no necesitan demostración.

- La primera, que la presión publicitaria sobre la infancia es de una intensidad cada vez mayor en la actual sociedad de consumo y con el auxilio de las nuevas tecnologías de la comunicación.
- La segunda, que van apareciendo nuevas formas de hacer publicidad, no previstas aún por la regulación vigente y que están siendo objeto de debate, ya que cuentan con interpretaciones y lecturas discrepantes.

Ambas constataciones son preocupantes por lo que se refiere a la publicidad dirigida directamente a la infancia. Preocupa especialmente la publicidad televisiva, que es a la que los niños están más expuestos y frente a la que también son más vulnerables. Los estudios realizados al respecto coinciden en señalar que se da en el niño una evolución cognitiva que le lleva a entender, a una edad relativamente temprana, el mensaje publicitario. Sin embargo, no está claro que realmente lo entienda en toda su profundidad, como una información que persigue sobre todo persuadir y manipular el comportamiento humano con el fin de hacer del individuo un consumidor por encima de cualquier otra cosa.

El análisis realizado ha llevado a una serie de conclusiones que podrían resumirse en dos puntos:

- Merece la pena investigar más, desde nuestro contexto, sobre la influencia de la publicidad en la infancia.
- Conviene poner al día la legislación y, tal vez, seguir el ejemplo de países cercanos al nuestro, que han establecido normas más restrictivas con el fin de evitar que los niños estén demasiado expuestos a la invasión publicitaria.

A partir de tales conclusiones, se enumeran unas propuestas, que podemos resumir en los puntos siguientes:

- Crear un observatorio independiente que evalúe el cumplimiento de la legislación en materia de publicidad infantil, impulse la autorregulación y contribuya a una clara y acotada interpretación de la normativa. Además este organismo debería exigir a la Administración que informe de los procedimientos de reclamación, mejorándolos y haciéndolos más transparentes y accesibles a los ciudadanos y sea más eficiente en la práctica sancionadora, de acuerdo con la legislación vigente.
- Ser más restrictivos con respecto a la publicidad infantil, disminuyendo el tiempo dedicado a la publicidad en determinadas franjas horarias, especialmente en las televisiones públicas o programas infantiles y limitando al máximo la publicidad que utiliza niños como reclamo y que puede provocar el interés de los menores hacia esos productos al estimular comportamientos miméticos de iniciación en el consumo de determinados productos y servicios.
- Consolidar en el sistema educativo la educación en y para los medios de comunicación, con vistas a desarrollar tanto en el profesorado como en el alumnado la capacidad de análisis crítico de la publicidad.
- Analizar las formas publicitarias emergentes (Internet, a través de las escuelas, publicidad interactiva, pantalla compartida, publicidad virtual,...), elaborando estudios con vistas a su posterior regulación.

## Introducción

Tanto la legislación española como la europea sufren el desfase y los **vacíos normativos** propios, por una parte, del continuo desarrollo de **nuevas técnicas publicitarias** –las cuales, como es obvio, van siempre por delante de la regulación– y, por otra, de **la desorientación y el temor de los legisladores** a reglamentar en exceso un ámbito que, a fin de cuentas, constituye una manifestación del progreso de la economía de mercado, así como de la libertad a ella inherente, en tanto que valor básico del mismo sistema económico en el que se inscribe. El temor a poner demasiados límites a la libertad de expresión impide a nuestro país una mayor contundencia a la hora de regular, en concreto, la publicidad infantil.

Desde el año 1994, en que se adaptó la Directiva Europea de “Televisión sin fronteras” a la legislación española, y la posterior modificación de la misma en 1999, **la Comisión Europea se debate por encontrar puntos de encuentro** entre los diferentes Estados miembros, que permitan establecer unas pautas para regular tanto las nuevas técnicas publicitarias como la relación de estas nuevas técnicas con la infancia. Como hasta ahora, la Comisión no ha hecho más que posponer unas posibles conclusiones, algunos estados le han tomado ya la delantera y han ido acordando regulaciones más precisas.

Dado que los contenidos publicitarios constituyen un producto cultural de difícil y peligrosa regulación, debido a que ésta puede entrar en conflicto con la libertad de expresión, una de las ideas más desarrolladas en los últimos años, a propósito de los contenidos mediáticos, en general, es la necesidad de **impulsar la autorregulación** y, al mismo tiempo, el establecimiento de **autoridades independientes** que se encarguen de promover dicho impulso. Dentro de esta línea de actuación, es sabido, asimismo, el déficit que tiene España en el reconocimiento y creación de dichos organismos absolutamente necesarios para los fines que nos ocupan.

El presente documento aborda el análisis de la situación de la publicidad dirigida a la infancia, centrado en la publicidad televisiva, dado que “hoy por hoy”, constituye el medio más influyente en la socialización de la infancia y la juventud<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este documento ha contado con la experta colaboración de Victoria Camps y el apoyo de Save the Children de España. Los autores les expresan aquí su agradecimiento.

Se parte de una exposición de las nuevas formas de publicidad para menores y, a continuación, se hace una síntesis de la legislación sobre publicidad e infancia, así como de la relación complementaria entre legislación y autorregulación. Posteriormente, se indican cuáles son las pautas que, en la actualidad, están centrando el debate de la Comisión Europea destinado a revisar la regulación de la publicidad y, más específicamente, de la publicidad dirigida a la infancia. Por último, se dedican unas páginas a insistir en el papel complementario a cualquier esfuerzo legislativo que debe tener la educación para una comprensión inteligente y crítica de la publicidad.

## 1. Los menores como destinatarios de la publicidad

El sector publicitario tiene una ventaja y es que no precisa buscar a sus destinatarios: sólo hay que seleccionarlos de acuerdo con lo que se les quiera ofrecer. En principio, su objetivo lo constituyen todos los ciudadanos, con independencia de su edad, situación económica o nivel cultural (Cortina, 2002:64). La publicidad sólo tiene que elaborar un mensaje adecuado a cada segmento de población y emplear los soportes y medios adecuados para cada caso.

A grandes rasgos, distinguimos dos grupos de destinatarios:

- Los que toman decisiones por y para ellos mismos.
- Los que toman decisiones para otros, en concreto, los padres con respecto a los menores que aún no tienen capacidad o carecen de saber para adquirir nada por sí mismos. Esto lo saben muy bien los técnicos publicitarios que utilizan a los menores como gancho para la venta de los productos destinados tanto a éstos como a los mismos adultos.

La publicidad, pues, segmenta la población en: niños y niñas, jóvenes, adultos y mayores (3ª. edad). Dentro de cada segmento, pueden establecerse subgrupos por razón de sexo, tipo de economía, situación civil, etc.

Aquí nos vamos a centrar en el segmento de menores y es a estos destinatarios a los que se ceñirá el resto del documento. Aunque pensamos en diferentes soportes publicitarios, teniendo en cuenta que el elemento más analizado y estudiado ha sido la televisión y que ésta sigue constituyendo aún el medio más influyente en la infancia, la mayoría de las aportaciones se referirán a dicha forma concreta de publicidad.

Han sido las **organizaciones de consumidores** las que más se han preocupado por analizar la publicidad en general, así como la directamente dirigida a la infancia. Durante los últimos años han constatado, por un lado, un aumento de la presión que se ejerce sobre los niños y, por otro, una transformación de las técnicas de comercialización, que las hacen menos reconocibles como publicidad y por lo tanto más eficaces. Dada la vulnerabilidad de la infancia ante la agresividad del mercado, el agobio publicitario que sufren los menores es preocupante y merece ser considerado al mismo ritmo que las técnicas se van modificando

y la publicidad se hace más “oculta” para ganar en eficacia. En 1996, la Asociación Neerlandesa de Consumidores (“Consumentenbond”) y la organización de consumidores europeos realizaron un informe conjunto (BEUC- Consumentenbond, 1996), bajo los auspicios de la Comisión Europea, cuyo interés y buen hacer merece ser reseñado.

El citado informe reflexiona sobre dos cuestiones básicas:

- Las nuevas formas de publicidad dirigida a los niños.
- Las relaciones que pueden establecerse entre infancia y publicidad, desde el punto de vista del consumidor.

Dada la importancia de ambas cuestiones, destacamos a continuación aquellos puntos del informe que son de mayor actualidad y más aplicables a nuestro país. Recogemos además algún otro aspecto que el estudio no considera, pero que nos parece especialmente relevante a la hora de abordar el estado de la publicidad, con relación a la infancia, entre nosotros.

## 1.1 Nuevas formas de publicidad para niños

### A) Los clubes infantiles

Existen en muchos países de la Unión Europea. Ejemplos internacionales y bien conocidos de estos clubes son el Club Disney, el Club Barbie y el Club Nintendo. En Cataluña, el canal 33 creó el Club Super 3, que cuenta en estos momentos con 550.000 niños asociados, manteniendo con ellos una relación que va más allá de la oferta de una serie de espacios televisivos. El carné del club brinda a los niños y a sus padres la oportunidad de participar en una serie de actividades lúdicas y culturales organizadas por el propio organismo. Uno de los objetivos del club es la creación de una base de datos a través de la que se puede establecer una relación mercantil con los niños y sus padres. Sin pretender menoscabar el interés y atractivo de los clubes, que además de servir de contenedor a una programación televisiva infantil, a menudo bien diseñada, crean una comunidad de pertenencia, incentivan la participación y promueven ofertas de ocio no desdeñables, hay que reconocer que el fenómeno es atractivo para las empresas que quieren anunciar sus productos y encuentran en el club un soporte idóneo para ello.

### B) La propaganda comercial

Muchos productos de consumo infantil, en especial productos alimenticios, incluyen golosinas o juguetitos de regalo, con el único fin de vender más fácilmente el producto. Se busca de este modo establecer un vínculo entre, por ejemplo, una serie de televisión, una película y un juguete reconocido por los niños. El *merchandising* es un término ya ha-

bitual entre nosotros para referirse a la técnica de extender el éxito de una serie televisiva a la venta de determinados artículos que, a su vez, repercuten en el éxito de la serie. También los concursos son una excusa para promocionar todo tipo de objetos de consumo.

### **C) El patrocinio**

La publicidad directa empieza a funcionar mal debido a la acumulación de publicidad y a la estrategia del *zapping* que permite evadirla cuando aparecen los cortes publicitarios en el televisor. Una forma alternativa a la publicidad tradicional es el patrocinio de programas infantiles por parte de empresas, las cuales hacen que su producto aparezca como parte interna de la programación. Aunque la publicidad encubierta está prohibida por la ley, incluso los informes de la Unión Europea (Comisión Europea, 2002) sobre la revisión –siempre anunciada y nunca realizada– de la “Directiva de televisión sin fronteras” se refieren a esta forma de publicidad como una alternativa posible y legítima a la publicidad más clásica.

### **D) La comercialización en las escuelas**

Las escuelas de todo el mundo padecen graves penurias económicas. Los empresarios han descubierto ahí un canal para ofrecer mensajes publicitarios a cambio de subvencionar alguna actividad o regalar lotes de material educativo. Cuando la propaganda parece excesiva, los folletos no entran en la escuela, pero se distribuyen a la entrada o salida de la misma. Otras veces se ofrece a los padres el material para niños, sobre todo si se trata de un material caro: soportes informáticos, líneas telefónicas, enciclopedias.

### **E) La venta a distancia**

El correo postal es utilizado por las empresas para vender sus productos, especialmente a los adolescentes y jóvenes. Pero, sobre todo, la teletienda y la venta a través de Internet constituyen un canal apetecible para comprar vídeos y juguetes. Los concursos televisivos a los que hay que responder marcando un número de teléfono aplican una técnica similar, atractiva e irresistible para la infancia, que no tiene criterio para calibrar el precio del dinero.

### **F) La publicidad con niños**

En los últimos años se viene utilizando cada vez más la imagen del niño como reclamo publicitario. Es una forma de llamar la atención distinta del anuncio de un juguete o de un producto alimenticio. La imagen del niño actúa como incentivo al consumo a través de la imitación, y se utiliza tanto en campañas de promoción de productos infantiles como en productos para adultos, estimulando así la presión que sobre los mayores ejercen ya de por sí los mismos niños.

## 1.2 Los efectos de la publicidad en la infancia

Es difícil establecer con rigor la relación de causalidad existente entre la publicidad y la infancia, como lo es determinar cuánto y de qué modo influyen los contenidos televisivos en los más pequeños y en su desarrollo cognitivo, psíquico y moral. Aun así, existen numerosos estudios y observatorios de análisis que arrojan alguna luz sobre el efecto positivo o negativo que la publicidad puede causar sobre la infancia. Lo primero que tratan de establecer todos ellos es cómo perciben los niños la publicidad y si llegan a ser capaces de percibirla tal y como lo hacen los adultos.

Los estudios consultados coinciden en la conclusión de que los niños acaban distinguiendo con relativa facilidad y rapidez los anuncios de los programas, de forma que es habitual que hacia los diez o doce años se haya desarrollado en ellos la capacidad de **distinguir la publicidad de otro tipo de información**. Dicha distinción suele basarse en características perceptibles, como puede ser la menor duración de los *spots* publicitarios o la clara separación entre la programación propiamente dicha y la publicidad. Si esas características se ocultan deliberadamente para producir un impacto mayor, la capacidad de distinguir la publicidad desaparece. La tendencia actual a incluir la publicidad en los programas y no separarla de los mismos es un ejemplo de esa voluntad de confundir para influir más fácilmente.

Sin embargo, comprender la diferencia entre programación y publicidad no significa necesariamente saber captar la **intencionalidad persuasiva** de esta última. Aunque podemos aceptar que la publicidad tiene siempre una finalidad informativa, no podemos eludir el hecho de que la información no se transmite sin una alta dosis de recursos persuasivos. El fin básico del anuncio es persuadir de la compra de un producto, por mucho que la persuasión se realice dando información. Que el menor distinga que un anuncio es anuncio no implica necesariamente que se dé cuenta de que lo que el anuncio pretende es persuadirle para que adquiera un determinado producto (Froufe y Sierra, 1998).

Además de las consideraciones anteriores, habrá que tener en cuenta lo siguiente:

- Las personas que producen el anuncio tienen intereses distintos de los del público al que va destinado.
- Dado que el objetivo de la publicidad es persuadir, si el menor lo sabe comprenderá y procesará la publicidad como una forma de comunicación distinta de las restantes.
- Los mensajes destinados a persuadir son siempre parciales, no ofrecen más que un lado de las cosas. El niño debe saber captar y entender esa parcialidad.

En definitiva, el menor ha de saber que los anuncios han sido creados por alguien con el propósito exclusivo de **vender** algo (un producto o un servicio). Esta capacidad, como se

ha dicho, adquiere pleno desarrollo hacia los diez o doce años. Algunos estudios han mostrado que la misma exposición del niño a la publicidad contribuye a desarrollar la capacidad de comprenderla y percibirla adecuadamente. Conclusión que nos deja un tanto perplejos puesto que significa que sólo viendo publicidad el menor acabará entendiéndola como debe y por tanto terminará haciéndose más inmune a ella.

En general, cabe decir que, en la evolución cognitiva que se produce en el niño, influye más la edad que el aprendizaje por exposición, aunque también es cierto que se favorece la percepción si dotamos al niño de estrategias o indicadores que le permitan analizar la información recibida. Si el niño comprende el objetivo de persuasión que subyace a la publicidad, podrá argumentar mentalmente aspectos distintos de los transmitidos por ella y será capaz de adoptar una actitud escéptica hacia los elementos de ésta. También podrá abordarla con perspectiva crítica.

Puesto que de lo que se trata especialmente es de destacar aquí los aspectos negativos de la publicidad, no se hace hincapié en los positivos, que sin duda existen. La publicidad hoy es una forma de expresión artística que gusta y divierte a la infancia. Por otra parte, la economía de consumo no se concibe sin publicidad por lo que sería absurdo pretender privar a la infancia de un elemento que, inevitablemente, es parte esencial de su cultura.

También conviene precisar que es imposible deslindar la influencia de la publicidad frente a otras influencias que interactúan al mismo tiempo en el desarrollo del niño. En función del entorno en que se encuentre el niño, la publicidad podrá acabar convirtiéndose en un factor nocivo o dejará de serlo porque se habrán desactivado convenientemente sus exageraciones. Un **entorno familiar** cultivado ayuda al niño a procesar tanto la publicidad como los contenidos televisivos y culturales en general. Los niños que tienen familias desestructuradas, y se desarrollan en contextos culturalmente empobrecidos, serán menos inmunes a la agresividad publicitaria, la cual se constituirá en un caldo de cultivo de frustraciones, en ocasiones, más peligrosas que la tan temida exposición a la violencia televisiva. El consumo ha acabado siendo tanto una estrategia de acercamiento de los padres a sus hijos como una forma de reforzar los vínculos de grupo. Comprar cosas es una forma fácil de resolver conflictos y de compensar la falta de dedicación de ciertos padres a sus hijos. Por otra parte, resulta casi imposible enseñar que el consumo ha de tener unos límites si el bombardeo de la publicidad es ilimitado. No hay que menospreciar el hecho de que no poder hacerse con los productos del mercado publicitario será un motivo más de discriminación y exclusión para los niños cuyos padres carecen del poder adquisitivo necesario para satisfacer todos sus deseos.

## **2. Desarrollo de la reglamentación sobre la publicidad dirigida a la infancia**

A lo largo de estos últimos años, y a raíz del incremento de las transacciones comerciales a través de los diversos países europeos, existe un debate en Europa sobre cuál debe ser la reglamentación de los mensajes comerciales dirigidos a los niños y niñas, tanto en el ámbito europeo como en el nacional.

Algunos países tienen una reglamentación específica para la publicidad dirigida a los niños y niñas. La reacción ante dicha reglamentación específica por parte de algunas empresas –debido a que, en algunos casos, ésta pasa por la prohibición de la publicidad dirigida a menores de doce años en la TV– ha acentuado el debate en el ámbito europeo.

Por esta razón, así como por la creciente proliferación de las comunicaciones comerciales dirigidas a los niños (considerados por las empresas de publicidad como un grupo destinatario importante) se hace necesario profundizar en las diversas opiniones existentes para poder llegar a tomar una decisión final sobre la forma de establecer esta reglamentación.

Consideramos en lo que sigue una serie de decisiones tomadas al respecto, tales como la limitación del tiempo de la publicidad total o parcial o las nuevas formas de presión comercial ejercidas a través de las escuelas. También se tienen en cuenta los problemas de regulación que plantea el acceso a Internet. El nuevo contexto ha conducido, bien a aplicaciones más estrictas de las sanciones, bien a la creación de organismos independientes encargados de dar cuenta del cumplimiento de la legislación, así como de la eficacia de las prácticas de autorregulación.

A continuación, ofrecemos una síntesis de los pasos legislativos realizados hasta ahora en España con el fin de regular los contenidos publicitarios en general y, especialmente, aquellos que cabe incluir en el mandato igualmente legal de proteger a la infancia. Comentamos brevemente los problemas y deficiencias que aparecen en cada caso (Álvarez Martín, 2002).

## 2.1 Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), ratificada por todos los países del mundo, salvo EE UU

### Art. 17:

“Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación social y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

a) Alentarán a los medios de comunicación de masas a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;”

“e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18”.

## 2.2 Normas de ámbito nacional

### Constitución Española

#### Art. 20, 4:

“Estas libertades [de expresión e información] tienen su límite en el respeto (...) a la protección de la juventud y la infancia”.

La Constitución recoge el principio general de que los derechos no son absolutos y tienen un límite en el principio de protección a la juventud y a la infancia. Necesariamente este principio tiene que encontrar su desarrollo y su materialización en normas de rango inferior.

Procedemos a hacer un repaso de las normas de rango legal en los ámbitos nacional y autonómico.

### Ley 34/1988, General de la Publicidad

#### Art. 3:

“Es ilícita:

a) La publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos

reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer (...).

b) La publicidad engañosa.

c) La publicidad desleal.

d) La publicidad subliminal.

e) La que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios”.

Frente a la publicidad ilícita, la Ley 34/1988 regula un procedimiento de cesación y rectificación ante la jurisdicción ordinaria. Para lograr una efectiva realización del derecho, es importante contar con un instrumento procesal como éste y poder acceder al mismo, bien directamente por los niños o bien por sus representantes.

Dos dificultades se vislumbran en este primer desarrollo legislativo: el primer apartado necesita una **mayor concreción**, pues el valor que se quiere salvaguardar es el de la protección de la infancia, y éste necesita apoyarse en criterios concretos. Para apoyarse en el segundo apartado sería necesario contar con una **normativa específica** sobre la publicidad dirigida a los menores. La infracción de la misma podría entonces ser considerada como publicidad ilícita a los efectos de activar los procedimientos de cesación y rectificación que prevé la norma.

### **Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LO 1/1996)**

#### **Art. 5: Derecho a la información**

“3. Las Administraciones (...) en particular, velarán por que los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores promuevan los valores de igualdad, solidaridad y respeto a los demás, eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista.

4. Para garantizar que la publicidad o mensajes dirigidos a menores o emitidos en la programación dirigida a éstos, no les perjudique moral o físicamente, podrá ser regulada por normas especiales.

5. Sin perjuicio de otros sujetos legitimados corresponde en todo caso al Ministerio Fiscal y a las Administraciones Públicas competentes en materia de protección de menores el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de la publicidad ilícita”.

No todos los preceptos de esta norma tienen rango orgánico; concretamente los que se citan tienen rango de ley ordinaria.

Los anteriores apartados 3 y 4 son legislación supletoria de la que dicten las CC AA competentes en materia de “asistencia social” (sic), según la disposición final vigésimo primera.

El apartado 3 sigue en el nivel de principios generales, necesitado por tanto de concreción legal o reglamentaria para hacerse efectivo. Lo que añade este apartado a lo existente (en otras normas) es, por una parte, una llamada de atención a las Administraciones Públicas para que se preocupen de esta tarea (“velar”) y, por otra, una descripción de contenidos no deseables (violencia, explotación, sexismo).

El apartado 4 hace una previsión de futuro: desarrollar una normativa especial sobre esta cuestión. Este apartado, como hemos señalado, es legislación supletoria de la que dicten las CC AA en el marco de sus competencias. Tanto el Estado como las CC AA ostentan títulos competenciales en los que podrían basarse para abordar una regulación como la prevista en este apartado (desarrollo de derechos, protección de la infancia, publicidad...).

El apartado 5 es también muy interesante, pues facilita el proceso de realización efectiva del derecho, en la medida en que encomienda la acción al Ministerio Fiscal y a las entidades públicas de protección de menores. Sin embargo, se mantiene una posible dificultad, la de concretar quiénes son los sujetos afectados, quiénes son los niños perjudicados por la actividad publicitaria concreta. Aquí podría entrar en juego la protección procesal de los llamados **intereses o derechos difusos** (o colectivos), ya que, en estos casos, los afectados son los niños en general (o la infancia) y no unos niños determinados con nombres y apellidos. Este concepto de intereses difusos ya se utiliza en el ámbito del derecho de los consumidores, y sería necesario explorarlo desde la perspectiva de la publicidad dirigida a los niños y adolescentes.

Muy importante en este sentido puede ser la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, que ha modificado la Ley General de la Publicidad incluyendo una serie de disposiciones para contemplar las acciones de cesación y rectificación de publicidad ilícita que afecta a intereses colectivos o difusos de consumidores y usuarios, estando legitimado para ello, entre otros, el Ministerio Fiscal.

**Ley 25/1994, de incorporación de la Directiva 89/552/CEE  
de radiodifusión televisiva, modificada por la Ley 22/1999**

**Art. 10:** Publicidad de bebidas alcohólicas:

“2. La publicidad de las restantes bebidas alcohólicas (inferiores a 20º) deberá respetar los siguientes principios:

a) No podrán estar dirigidas específicamente a las personas menores de edad ni, en particular, presentar a los menores consumiendo dichas bebidas.”

**Art. 11.4:**

“En la emisión de publirreportajes, telepromociones y, en general, de aquellas formas de publicidad distintas de los anuncios televisivos que, por las características de su emisión, podrían confundir al espectador sobre su carácter publicitario, deberá superponerse, permanentemente y de forma claramente legible, una transparencia con la indicación de publicidad.”

**Art. 12.1:**

“En los programas compuestos de partes autónomas sólo podrá insertarse la publicidad y los anuncios de televenta entre aquellas partes autónomas.”

**Art. 13:**

“1. El tiempo total dedicado a la emisión de publicidad en todas sus formas y a la televenta, con exclusión de los programas de televenta regulados en el apartado 3 de este artículo, no será superior al 20 por cien del tiempo diario de emisión. El tiempo de emisión dedicado a anuncios publicitarios no podrá superar el 15 por cien del tiempo de diario de emisión.

2. Durante cada una de las horas naturales en que se divide el día, el tiempo dedicado a la publicidad en todas sus formas y a los anuncios de televenta, no podrá ser superior a diecisiete minutos. Respetando el límite anterior, el tiempo dedicado a los anuncios publicitarios y de televenta, excluida la autopromoción, no podrá superar los 12 minutos durante el mismo período.

3. Cada canal de televisión podrá dedicar hasta 3 horas al día a la emisión de programas de televenta. Estos programas tendrán una duración mínima ininterrumpida de 15 minutos y deberán identificarse como tales, con toda claridad, por medios ópticos o acústicos. El número máximo diario de programas de televenta, difundidos por un canal de televisión no dedicado exclusivamente a esta actividad, será de ocho”.

**Ley 25/1994, de incorporación de la Directiva 89/552/CEE  
de radiodifusión televisiva, modificada por la Ley 22/1999 (continuación)**

**Art. 16:** Protección de los menores frente a la publicidad

“1. La publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores. A este efecto, deberá respetar los siguientes principios:

- a) No deberá incitar directamente a tales menores a la compra de un producto o de un servicio explotando su inexperiencia o su credulidad, ni a que persuadan a sus padres o tutores, o a los padres o tutores de terceros, para que compren los productos o servicios de que se trate.
- b) En ningún caso, deberá explotar la especial confianza de los niños en sus padres, en profesores o en otras personas, tales como profesionales de programas infantiles o, eventualmente, en personajes de ficción.
- c) No podrá, sin un motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas”.

En primer lugar hay que señalar que estas normas obligan a todos los operadores de televisión establecidos en España. Sin embargo, los estudios realizados hasta ahora ponen de manifiesto su **frecuente incumplimiento**.

En segundo lugar nos encontramos nuevamente con un problema de **concreción** de la norma: ¿qué es “susceptible de perjudicar moral o físicamente a los menores”?

La Ley contiene un **régimen sancionador**, como instrumento para garantizar su cumplimiento. El órgano competente para los servicios de televisión con cobertura estatal es el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y las Comunidades Autónomas para los que tengan cobertura regional. La contravención de las obligaciones recogidas en el artículo 16 se considera infracción grave, y la sanción correspondiente es la multa de hasta cincuenta millones de pesetas.

Con esta Ley y con la Ley General de Publicidad tenemos dos instrumentos dirigidos a hacer efectiva la norma: un procedimiento especial de cesación y rectificación que permite el acceso a los tribunales, y un procedimiento sancionador administrativo. Sin embargo, los presupuestos de hecho son, respectivamente, “vulnerar los principios y valores constitucionales especialmente en lo que se refiere a la infancia” y “ser perjudiciales para el desarrollo moral o físico de los menores”.

Ambos presupuestos quedan en un nivel de abstracción que dificulta enormemente la activación de dichos instrumentos.

Por último, se impone el respeto de unos principios, algo más blando que el cumplimiento de unas reglas. Si observamos el principio general, recogido en el apartado a), podemos preguntarnos: ¿existe algún espacio publicitario dirigido a menores que no les incite a comprar un producto o a pedirlo a sus padres?

### 2.3 Normas de ámbito autonómico

Algunas CC AA (por ejemplo, la Ley 6/1995 de la Comunidad de Madrid<sup>2</sup>) tienen, en sus leyes de derechos de la infancia y adolescencia, normas sobre la publicidad dirigida a menores. A imagen y semejanza de lo que sucede en el ámbito estatal, se impone el respeto de unos principios de actuación. En cuanto a la publicidad por televisión, se trasladan, tal cual están en la ley estatal, los principios de la Ley 22/1999 y la Ley 25/1994 ya citados, con lo que **no se avanza en su concreción**.

Nuevamente, por tanto, se impone que la publicidad dirigida a menores “no deberá incitar directamente (...) a la compra de un producto (...), ni a que persuadan a sus padres (...) para que compren los productos (...) de que se trate”, algo que, como hemos señalado anteriormente, creemos que se da en la práctica totalidad de los mensajes publicitarios. ¿O es que los niños y niñas pueden desear tener algo y, sin embargo, no desear que se lo compren?

También estas normas autonómicas tienen su régimen sancionador. Las **contravenciones** de las reglas sobre publicidad se consideran faltas graves susceptibles de ser sancionadas con multas que van desde los 3.000 a los 30.000 euros. ¿Cuál es la premisa? Que el mensaje publicitario sea “potencialmente perjudicial para los menores desde el punto de vista físico o moral”.

A falta de normas que establezcan presunciones legales, únicamente se podrá considerar como tal el mensaje que, probadamente, haya perjudicado física o moralmente a uno o varios menores. La dificultad que ello entraña hace que, tal cual está la norma, no se produzcan decisiones sancionadoras sobre este asunto.

En conclusión, existen en las normas vigentes sobre publicidad dirigida a la infancia dos vías para garantizar la protección de los menores frente a los mensajes publicitarios que se dirigen a ellos. A continuación resaltamos los puntos fuertes y débiles de esta legislación:

---

<sup>2</sup> Véanse también, en la bibliografía, las referencias a las correspondientes leyes de las CC AA del País Vasco (1989), Castilla-La Mancha (1996) y Extremadura (1997).

### A) Procedimiento de cesación y rectificación de publicidad ilícita

Sus **puntos fuertes** son los siguientes:

- Tanto el Ministerio Fiscal como la entidad pública de protección de menores están legitimados activamente para actuar.
- Permite instar primero al respeto voluntario del anunciante; si no actúa conforme a la ley y a lo solicitado, entonces se abre la vía judicial.

Y los **débiles** son:

- El presupuesto de hecho es que exista “publicidad ilícita”.
- La publicidad ilícita en el caso de menores está definida de forma muy **abstracta**:
  - Que vulnere los derechos y valores reconocidos en la Constitución Española, especialmente en lo que se refiere a la infancia (la protección de los menores es un valor constitucional).
  - Que vulnere la regulación especial de determinados bienes, servicios, productos o actividades. Disponer de una regulación específica de la publicidad para los niños, algo que prevé además la LO 1/1996 en el artículo 5 apartado 4, facilitaría la determinación de la licitud de la publicidad.

### B) Procedimiento sancionador

La Ley 25/1994 contiene un régimen sancionador para la publicidad que se emite por televisión. Determinadas CC AA (hay que señalar que esto sucede sólo en algunas) tienen un régimen sancionador en sus leyes de infancia, que consideran algunas infracciones en el campo de la publicidad dirigida a los menores.

Pero, una vez más, se apoyan en premisas que no cuentan con la suficiente concreción como para poder imponer una sanción.

Por tanto, para ambos dispositivos, se puede afirmar que, hasta tanto no exista una normativa que concrete qué es lo que se va a considerar perjudicial para el desarrollo físico y moral de los menores, y que por tanto sea contrario al principio general de protección de la infancia que ampara la Constitución, **no van a poder actuar** de forma efectiva para proteger –desde el cumplimiento de la norma– a los niños y niñas frente a la publicidad nociva.

### 3. Legislación y autorregulación

Ya mencionamos anteriormente que la Directiva europea (1989) de radiodifusión televisiva dedica el art. 16 a la “Protección de la infancia frente a la publicidad y la televenta”. Los principios que allí se contienen van dirigidos a:

- No incitar a los menores al consumo aprovechando su inexperiencia o inmadurez.
- No explotar la confianza de los niños en los adultos.
- Evitar presentar a los niños en situaciones peligrosas.
- No engañar a propósito de las mercancías objeto de publicidad (especialmente juguetes).

El **Código de Conducta Publicitaria** de la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (1996), en funcionamiento desde 1996, y modificado en abril de 2002 (Autocontrol, 2002), insiste en la exigencia de no explotar la ingenuidad o inmadurez infantil, de no perjudicar al niño ni incitarle a la violencia y de no engañarle.

El **Código Deontológico para Publicidad Infantil**, firmado por la Asociación Española de Fabricantes de Juguetes con la Unión de Consumidores de España (AEFJ y UCE, 1993) insta a que la información sobre los mismos sea rigurosa y no se sobreestime el límite de edad o habilidad de los niños.

El **Código Ético sobre Publicidad en Internet** de Autocontrol (1999) modificado por uno más amplio, **Confianza On Line** (2002), en noviembre de 2002, insiste en los puntos antes mencionados, añadiendo otros:

- Identificar los contenidos dirigidos sólo a adultos.
- Alentar a los niños a obtener autorización de sus padres (e, incluso, establecer mecanismos para asegurar que lo han hecho) antes de acceder a la información *on-line*.
- Ofrecer a los padres información sobre cómo proteger *on-line* la privacidad de sus hijos y ofrecerles mecanismos para hacerlo.

Vemos que no hay gran diferencia entre las propuestas propiamente legislativas y las au-

torreguladoras. En realidad, éstas vienen a ser un complemento de las anteriores y, en ocasiones, responden a una necesidad de concreción.

La autorregulación publicitaria se describe como “la respuesta de la industria publicitaria al reto de tratar las cuestiones referentes a las comunicaciones comerciales a través de un ejercicio voluntario y comprometido de responsabilidad social en lugar de una legislación detallada” (EASA). La autorregulación constituye un complemento de la legislación, un “valor añadido” o un sustituto de la misma en aquellos ámbitos en que una regulación externa, demasiado precisa y estricta, podría poner en peligro la libertad de expresión, o en donde las materias que hay que legislar tienen efectos escasamente verificables (como hemos visto que ocurre en general con la comunicación o con los productos mediáticos).

Así, en el terreno que nos ocupa, la Directiva europea (1989), como se acaba de ver, dice con respecto a la publicidad y los menores, que “la publicidad por televisión no contendrá imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los menores” (Art. 16). A continuación, la misma Directiva señala una serie de puntos que ayudan a interpretar dicha norma, como, por ejemplo, que la publicidad “no deberá incitar directamente a los menores a la compra de un servicio o un producto explotando su inexperiencia o su credulidad”. Pues bien, ni la norma más general ni el punto mencionado constituyen un criterio inequívoco para determinar qué anuncio publicitario está incitando a los menores a la compra de un servicio. La obligación del publicitario, del operador de televisión o de la autoridad reguladora que controla la publicidad es decidir, en caso de duda, si un anuncio transgrede o no la norma. Tomar tal decisión es un ejercicio de autorregulación, esto es, de voluntad de acatar la norma e interpretarla correctamente.

El propósito de la autorregulación es comprometer más directamente la responsabilidad de los agentes publicitarios y generar una mayor confianza y seguridad en el público. Tiene también un papel importante en la educación y en la cultura cívica de la industria publicitaria, la cual ha de consensuar sus principios, discutirlos y disponer los mecanismos para ajustarse a ellos. Igualmente, estimula la cooperación de todos los afectados. Constituye, así, una llamada a la **corresponsabilidad** (Camps, 1993) frente a un hecho inevitable pero no exento de peligros para la salud mental, cultural o incluso física de los consumidores.

Puesto que la autorregulación es una práctica más informal que la legislación y carece de capacidad coactiva, la eficacia de la misma puede ser muy débil si no se da un entorno cultural favorable y la organización de las partes implicadas. Hay que observar asimismo que la autorregulación no puede ser vista como una excusa que exime al poder legislativo de sus obligaciones, sino como complemento a una legislación que, inevitablemente, no puede dejar tener un carácter muy general y ambiguo.

## 4. El debate en Europa

Una conclusión a la que se llega tras cualquier análisis que verse sobre la exposición de la infancia a la industria mediática y, en especial, a la publicidad, es que, dado que el niño vive un proceso de aprendizaje de muchas cosas y, entre ellas, del sentido de la publicidad, convendría **tratar a los menores** no como adultos en potencia, sino, precisamente, **como niños con unos derechos propios**, entre los cuales está el de ser **protegidos** por lo que hace a su desarrollo físico y mental (Euronet, 1999).

En tal sentido, el debate que existe actualmente en los diversos países europeos sobre la publicidad y la infancia se articula en torno a dos propuestas que marcan las posiciones más extremas:

- La conveniencia de que las televisiones públicas supriman la publicidad dirigida a la infancia o, por lo menos, la publicidad dirigida a los menores de doce años. En algunos casos, dicha prohibición se hace extensiva sólo a la publicidad sobre juguetes.
- La consideración de las nuevas formas de publicidad frente a la conveniencia de regularlas y cómo hacerlo.

### 4.1 Las restricciones sobre la publicidad dirigida a la infancia

Ambas propuestas se hacen más perentorias si tenemos en cuenta la evolución repetidamente aludida que está experimentando el mundo publicitario, dada la necesidad de hacerse con nuevos públicos. El público infantil, más fácil y vulnerable a la persuasión, es un objetivo innegable de esa necesidad de ampliar el espectro hacia el que se dirige la publicidad. Tanto en televisión como en lo audiovisual en general (Internet), se están aplicando nuevas técnicas para cautivar y llamar la atención de los niños e introduciendo nuevas formas de manipulación a través de la publicidad. A tal propósito, es urgente tomar medidas que enseñen a la infancia a separar lo que es publicidad de lo que es información, y a descifrar la intención básicamente persuasiva de cualquier forma de publicidad.

El Cuarto informe de la Comisión Europea relativo a la aplicación de la Directiva “Televisión sin Fronteras” (Comisión Europea, 2002) aporta algunas consideraciones sobre la necesidad de revisar a fondo la legislación sobre publicidad y, en concreto, la publicidad diri-

gida a la infancia. Al mismo tiempo, dichas consideraciones ponen de manifiesto la desorientación de la Comisión al respecto, tanto por lo que hace a la necesidad de endurecer o flexibilizar la legislación vigente, como por lo que se refiere a la regulación de las formas de publicidad emergentes.

En el estudio se describe el sistema seguido para el tratamiento de las quejas, así como las medidas administrativas, jurídicas y de autorregulación.

Destaca el uso de la autorregulación en el ámbito publicitario, y las diferencias existentes entre los Estados miembros, que van desde los límites de edad en las definiciones hasta disposiciones específicas sobre ciertos sectores (por ejemplo, sobre publicidad del alcohol). También hay que resaltar que el número de denuncias es extremadamente bajo.

En algunos Estados miembros hay propuestas destinadas a precisar la aplicación de la legislación vigente. Así, **Suecia** ha introducido una limitación total de la publicidad dirigida a los menores de doce años; **Grecia** prohíbe la publicidad de los juguetes desde las siete de la tarde hasta las diez de la noche; algunos Estados cuentan con restricciones jurídicas (**Bélgica** –en Flandes– e **Italia**) o voluntarias (**Dinamarca**) sobre la publicidad durante la programación infantil. Una gran mayoría de Estados no restringe la publicidad dirigida a los niños, pero tiene normas sobre sus contenidos (por ejemplo, el uso de personalidades conocidas por los niños puede estar prohibido o restringido, la publicidad no puede alentar a los niños a entrar en lugares desconocidos o hablar con extraños).

## 4.2 La regulación de las formas de publicidad emergentes

Un estudio realizado por Bird & Bird y Carat Cristal –y citado por el mismo Cuarto Informe de la Comisión Europea (2002)– aporta a la Comisión “un conocimiento exhaustivo y una visión precisa del estado actual y de la probable evolución de las técnicas de publicidad, patrocinio y televenta en los diferentes formatos de medios de comunicación, principalmente, en la televisión, la radio, el cine e Internet, lo que incluye el desarrollo o la evolución de las prácticas actuales, como la colocación del producto o los espacios publicitarios”.

Técnicas como publicidad interactiva, pantalla compartida y publicidad virtual deben ser investigadas para ver si son utilizadas y si tienen una reglamentación específica. Por el momento se sabe lo siguiente:

- El **Reino Unido** prohíbe la publicidad interactiva.
- **Francia, Países Bajos, Portugal y Suecia** prohíben la pantalla compartida, mientras **Alemania** y el **Reino Unido** la autorizan.

- **Francia, Italia, Noruega y Portugal** consideran la publicidad virtual como publicidad televisiva y contraria a los principios que rigen la inserción de publicidad en programas, por lo que la prohíben.

Se espera una reducción del tiempo de consumo televisivo, debido a otras tecnologías como Internet, y, en consecuencia, una reducción del gasto publicitario, por lo que la introducción de nuevas técnicas es una clara tentación para el sector.

La Comisión Europea se ha comprometido a dar unas orientaciones para la interpretación de la publicidad a finales de 2003. En cuanto al Parlamento Europeo, visto el Informe anterior de la Comisión, pone de manifiesto el desconcierto de la misma, declarando lo siguiente:

- La existencia de una incertidumbre legal por no saber cómo debe aplicarse la Directiva a las nuevas formas de publicidad.
- Añade que es preciso revisar completamente la Directiva para tomar en cuenta la evolución tecnológica y los cambios de estructura en el mercado audiovisual.
- Considera que la reglamentación sobre publicidad y protección del consumidor debe ser flexible, que es posible conseguir un equilibrio entre la regulación comunitaria y la de los estados miembros, entre la regulación y la autorregulación.
- Insta a crear órganos reguladores para la autorregulación y corregulación en materia de publicidad.

Por lo que hace a la **situación española**, es la **Comisión de Autocontrol** de la publicidad, como se ha visto, la que se ha hecho cargo teóricamente de la vigilancia sobre la publicidad infantil, si bien sus decisiones no marcan grandes novedades de cara al futuro.

En cuanto a la existencia de otros organismos reguladores, es sabido que en España no existe todavía un Consejo de los Medios Audiovisuales con competencias, sobre todo, en el ámbito estatal. Existen algunos Consejos en distintas Comunidades Autónomas, así el **Consell de l'Audiovisual de Catalunya** y el recientemente constituido **Consejo Audiovisual de Navarra**.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya cuenta entre sus obligaciones la protección de los derechos de la infancia en los contenidos televisivos, incluidos los de la publicidad. Dicho Consejo ha efectuado ya una serie de reclamaciones con respecto a anuncios que han sido objeto de queja por parte de los telespectadores. Al mismo tiempo, realiza cada año, desde su fundación, un informe sobre las campañas publicitarias de juguetes en el período navideño, en las televisiones de ámbito catalán.

## 5. La educación sobre la publicidad

El análisis de la situación actual, tanto desde el punto de vista legislativo como práctico, nos lleva a reflexionar sobre un aspecto que no sustituye la necesidad de intervenir legislativamente, pero sí complementa las insuficiencias de la legislación: el papel que la formación y la educación tienen como medio para que los niños, futuros adultos de nuestra sociedad, puedan tener una preparación integral que les permita, entre otros aspectos, analizar con sentido crítico los múltiples mensajes publicitarios que reciben, elaborar un juicio en función de sus necesidades personales y llegar a ser unos consumidores racionales y conscientes al mismo tiempo que solidarios y respetuosos con el medio ambiente.

“La escuela es, junto con la familia, la institución social que mayores repercusiones tiene para el niño. Tanto en los fines explícitos que persigue, expresados en el currículo académico, como en otros no planificados –lo que se ha dado en llamar currículo oculto, la escuela será determinante para el desarrollo cognitivo y social del niño y, por lo tanto, para el curso posterior de su vida” (Marchesi, Palacios y Coll, 1998:289).

Como se ha visto anteriormente, las preocupaciones son de dos tipos:

- Nuevas formas de publicidad.
- Efectos de la publicidad en la formación y socialización de la infancia.

El segundo punto es inseparable del sistema educativo, aunque no exclusivo de él, puesto que tiene que ver asimismo con el contexto familiar, cultural y económico. Sea como sea, es posible investigar sobre el tipo de persona que tiende a construir la sociedad de consumo. Al mismo tiempo, es necesario tratar de desactivar los peligros que el bombardeo publicitario constante tiene para la formación integral de la infancia y la juventud.

Los niños, desde su nacimiento, van relacionándose y conociendo el entorno que les rodea. Los primeros conocimientos se producen a través de sus padres, pero ya a partir de los dos o tres años reciben, además, la información que absorben tanto de la televisión como de sus compañeros de clase. Ya hemos dicho que hoy las investigaciones van dirigidas, sobre todo, a averiguar cómo percibe el niño la publicidad, cómo le influye, si diferencia entre *spot* publicitario y programa de TV, hasta cuánto conoce la finalidad de la publicidad, todo ello con el fin de ofrecer estrategias y pautas que le permitan analizarla críticamente, así como elaborar un juicio en función de sus necesidades personales y no de las creadas por otras personas.

El niño es un usuario de los medios de comunicación y un receptor de los mensajes que le llegan. El niño juega, experimenta, se adapta al medio físico y social con el que interactúa preparándose para el futuro. Es preciso enseñarle a analizar las imágenes y a reflexionar sobre ellas, para librarle de caer en el reduccionismo y en una visión simplista de la realidad. Hay que favorecer, en cambio, la construcción y desarrollo de las capacidades infantiles, potenciando su capacidad de reflexión sobre ellas con el fin de contrastar el exceso de emotividad que la inmensa mayoría de ellas conllevan.

Por todo ello, cada vez se considera más necesario introducir en la educación del niño aspectos relacionados con el análisis y comprensión del lenguaje publicitario, así como del lenguaje televisivo en general. Igualmente será necesario **formar a los adultos que conviven con los niños**, ya que son los responsables últimos de las decisiones de compras que afectan a la infancia. Por tanto, con el fin de contribuir a la formación integral de la persona, habrá que desarrollar las capacidades relativas a la comprensión de la condición de consumidor que todo ser humano acaba siendo, de los derechos y deberes del consumidor, y asimismo del funcionamiento de la propia sociedad de consumo.

La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo-LOGSE (1990) ofrece las pautas para introducir en la educación una formación en esos nuevos elementos característicos de la sociedad de consumo y de la sociedad de la información, que ya forman parte esencial de la socialización de la infancia. Así, dice la Ley que la actividad educativa se desarrollará atendiendo a la formación personalizada, propiciando una educación integral en conocimientos, destrezas y valores morales de los alumnos en todos los ámbitos de la vida, personal, familiar, social y profesional. Literalmente, se lee en el preámbulo de la Ley: “La educación proporcionará una formación plena que les permita conformar su propia y especial identidad, así como construir una concepción de la realidad que integre a la vez el conocimiento y la valoración ética y moral de la misma. Tal formación plena ha de ir dirigida al desarrollo de su capacidad para ejercer, de manera crítica y en una sociedad plural, la libertad, la tolerancia y la solidaridad”.

Es una evidencia que la publicidad ha pasado a formar parte de la vida de los niños (la encuentran en todas partes: TV, radio, revistas, buzón de correos, club, cuando van al colegio, etc.) y que, por tanto, la educación ha de ser capaz de proporcionar al estudiante una mejor adecuación de las respuestas a las crecientes y cambiantes necesidades colectivas.

La presión comercial que sufren los niños aumenta cada día y va a seguir aumentando. En la publicidad dirigida a niños, se aplican las mismas técnicas que en la dirigida a adultos, e incluso se utilizan técnicas combinadas, con lo que al menor le llega el “bombardeo” de muy distintos modos. Los mensajes publicitarios se disfrazan de juegos o rompecabezas, películas de entretenimiento, club o lección escolar, lo que entrena para el niño una mayor dificultad a la hora de discriminar entre publicidad e información.

Para reflexionar sobre los efectos que la publicidad produce en los menores, deberían conocerse tanto las características del desarrollo evolutivo de los niños, como el entorno en el que éstos se encuentran. Habría que profundizar en la psicología cognitiva y contemplar, al mismo tiempo, los distintos contextos que hacen que ciertos niños y niñas sean más vulnerables a la invasión y agresión publicitaria que otros que tienen familias más estructuradas o con mayor nivel cultural, ya que éstas pueden ofrecerles más recursos para entender la publicidad y para no dejarse manipular excesivamente por ella.

Como ya se ha dicho, pero conviene repetirlo a propósito de la educación, la **educación crítica** hacia la publicidad ha de tener (Gallego Ortega, 1994:419-20) dos objetivos fundamentales:

- Enseñar a distinguir entre anuncios y programas.
- Enseñar a discernir entre la información y la persuasión a través del mensaje publicitario.

De estos objetivos tratamos en los dos apartados que siguen.

## 5.1 La distinción entre anuncios y programas de TV

Algunos niños, a los 3-4 años, distinguen entre anuncios y programas televisivos, la mayoría a los 6-8 años y casi la totalidad a los 10 años. Según estudios e investigaciones, el niño y la niña comprenden la diferencia entre *spot* y programa televisivo, generalmente, a partir de los 4-5 años. De 7 años en adelante son capaces de distinguir la publicidad de un programa.

La distinción entre anuncios y programas la realizan basándose en sus características perceptivas: los anuncios son más cortos, el sonido más alto, etc. No obstante, comprender esa diferencia no significa que el menor tenga clara la intencionalidad persuasiva de la publicidad. Además, se dificulta la distinción si los personajes de programas de TV aparecen en anuncios emitidos dentro del propio programa o al principio o final del mismo.

## 5.2 La distinción entre información y persuasión

El objetivo último de la publicidad es convencer o persuadir, lo que no impide que la publicidad pueda ser vista al mismo tiempo como un modo de informar. Es muy importante que el menor sepa que, además de informarle, están tratando de persuadirle, a fin de que comprenda y procese la publicidad como una forma de comunicación distinta de las restantes.

Para desarrollar una actitud crítica hacia la publicidad, el niño debe comprender la finalidad de la misma. Dicha comprensión suele adquirirse después de los 8 años y supondrá el desarrollo de la capacidad de análisis, síntesis y crítica. Para que el niño logre estas capacidades será necesario que se ponga en el lugar del otro, que sea capaz de adoptar otro punto de vista y de analizar las situaciones desde distintas perspectivas. Estas capacidades se inician a los 6 años pero se desarrollan entre los 11-12 años. En definitiva, el menor ha de reconocer que los anuncios han sido creados por alguien que quiere vender algo (producto/servicio) (Camps, 2000:150-2).

El niño ha de ir aprendiendo a tener en cuenta que la publicidad se apoya en la satisfacción de una necesidad o un deseo que, en múltiples ocasiones, es creado por la propia publicidad.

También se requiere que el niño aprenda a **reconstruir el lenguaje publicitario**: que adquiera la adecuada “capacidad de comunicación” y de “leer entre líneas”, es decir, que aprenda a reflexionar sobre la publicidad, evaluarla y captar los mensajes no siempre manifiestos y obvios que vehicula (Froufe y Sierra, 1998:9-21). Dicha capacidad puede adquirirse alrededor de los 6 años.

En esta evolución que se produce en el niño influye más el desarrollo cognitivo en sí que el aprendizaje por exposición, aunque se favorece la percepción de los distintos aspectos de la publicidad si le damos estrategias o indicadores que le permitan analizar la información recibida.

El objetivo final será que el niño sea capaz de **captar el objetivo de persuasión** que subyace a la publicidad, que pueda argumentar mentalmente sobre los distintos aspectos transmitidos por ella y que sea capaz de adoptar una actitud escéptica hacia los elementos publicitarios para abordarla desde una perspectiva crítica.

Sabemos que el número de niños y niñas ha disminuido en la población española. Una consecuencia de esa disminución es que cada vez se conviertan más en los “reyes de la casa”: se gasta más en ellos y están más mimados por los padres, que pueden destinarles más dinero porque no hay que repartir tanto los recursos. Ello implica que se debería fomentar una mayor reflexión entre los padres sobre temas de consumo.

En conclusión, pues, habrá que subrayar los siguientes puntos:

- Que la **educación** y la **formación** son imprescindibles para que el ciudadano pueda elaborar criterios que le permitan ser selectivo frente al impacto publicitario.
- Que es posible desarrollar técnicas o anuncios que faciliten al niño la identificación de la publicidad respecto de los programas televisivos o de otros géneros de comunicación.

- Que es preciso acometer un debate sobre el consumo y la publicidad entre las familias (Berenguer *et al.*, 2001) y los profesores y/o educadores, sobre todo, en el conocimiento de las normas y leyes que no se cumplen y saber dónde deben presentar las quejas de incumplimientos normativos, colaborando así socialmente al desarrollo equilibrado entre los objetivos del mercado y los derechos regulados del consumidor.
- Que hay que cumplir la normativa vigente relativa a la publicidad dirigida a la infancia y saber denunciar, en su caso, las situaciones de indefensión que no contribuyen al desarrollo del bienestar y de la calidad de vida.
- Que la información y difusión desde los medios de comunicación, televisión, radio y prensa sobre los derechos y las denuncias de los menores es una forma de prevención eficaz y eficiente.

En resumen, la vertiginosa rapidez de los cambios culturales, tecnológicos y productivos, y su dominio, requiere una **formación básica** más prolongada, más versátil, capaz de responder a las necesidades específicas de cada ciudadano, con el objeto de que puedan alcanzar el máximo desarrollo, lo que sitúa al sistema educativo en un horizonte de frecuentes readaptaciones y actualizaciones en materia de educación. La educación es un derecho de carácter social; por tanto, los poderes públicos desarrollarán las acciones positivas necesarias para su efectivo disfrute. **La educación será permanente**, por ello será amplia, general y versátil para proporcionar una base más firme sobre la que asentar las futuras adaptaciones.

En la sociedad del futuro, la educación compartirá con otras instancias sociales la transmisión de información y conocimientos, pero adquirirá gran relevancia su capacidad para ordenarlos críticamente, para darles un sentido personal y moral, para generar actitudes y hábitos individuales y colectivos, para preservar en su esencia, adaptándolos a las situaciones emergentes, los valores con los que nos identificamos individual y colectivamente.

Según la Ley Orgánica de Calidad de la Educación-LOCE (2002), la formación permanente del profesorado ha de considerarse como una responsabilidad de las Administraciones educativas con el fin de abordar la necesaria actualización del profesorado a la renovación que requiere el carácter mutable, diversificado y complejo de la Educación del futuro.

Del mismo modo que debe contemplarse la formación del profesorado en este ámbito, se debería introducir el tema de la publicidad en los libros de texto, no como un ejercicio puntual de un día o una semana, sino como un objetivo que habrá que trabajar a lo largo de la escolaridad, de forma continua y transversal en las distintas asignaturas, ya que abarca aspectos relacionados con varias de ellas (Lengua, Ciencias Sociales u otras en función del contenido de la publicidad).

## 6. Conclusiones

La situación descrita nos permite concluir con una serie de reflexiones que nos sirven tanto para darnos cuenta del estado de la cuestión como para aventurar posibles formas de atender y desactivar una excesiva influencia de la publicidad en las vidas infantiles.

- **La publicidad ha pasado a formar parte de la vida de los niños:** la encuentran en todas partes (TV, radio, revistas, buzón de correo, club, cuando van al colegio, etc.).
- **Los niños no son adultos:** se encuentran en un proceso de socialización y aprendizaje, y tienen derecho a una protección especial.
- **La presión comercial que sufren los niños está aumentando.** Se aplican nuevas técnicas que “ocultan” la publicidad, e incluso se utilizan técnicas combinadas con lo que al menor le llega el “bombardeo” de muchos modos distintos.
- **Muchos mensajes publicitarios se disfrazan de juegos** o rompecabezas, películas de entretenimiento, club o lección escolar, añadiendo así una mayor dificultad para distinguir la publicidad de la información.
- **El niño es el rey de la casa.** El descenso de la natalidad lleva a los padres a dedicar más atención a los pocos hijos que tienen, lo cual suele traducirse en la satisfacción de muchos de los caprichos, fomentados por la publicidad.
- **Los menores son un “filón” para los anunciantes** ya que presentan un enorme potencial de mercado.
- **La investigación es insuficiente,** en especial en España, donde la poca que hay se debe a iniciativas voluntaristas. El hecho de que las técnicas publicitarias varíen exige que la investigación no cese.
- **La educación es una preparación necesaria** para que el ciudadano pueda elaborar criterios que le permitan ser selectivos frente al impacto publicitario. Es necesario introducir en la educación del niño aspectos relacionados con el análisis y comprensión de la publicidad e igualmente es necesario formar a los adultos que conviven con los niños.
- **Para poder educar, hay que formar al formador.** Es de gran importancia para educar

a los niños conocer sus características evolutivas y junto a las características evolutivas se ha de conocer el entorno en el que se encuentra el niño, es decir, su familia (composición, autoridad, etc.), lugar de residencia, centro escolar, etc.

- **La protección de los niños frente a la publicidad no es satisfactoria.** La Directiva europea se aplica poco y mal, y falta decisión política para aunar criterios. La autorregulación no debería ser corporativa, sino facilitar el control externo de la misma.

A partir de tales conclusiones, constatamos la **necesidad de un cuadro jurídico** reglamentario general para proteger a la infancia frente a las prácticas de comercialización, fundamentalmente en las cuestiones como:

- El *merchandising* que explota a los niños y padres.
- Las nuevas técnicas de comercialización en Internet.
- La recogida de datos privados de los niños.
- Los problemas relacionados con el patrocinio.
- Las exigencias en materia de salud pública en el sector alimentario.
- La frecuencia de los anuncios publicitarios.
- Los contenidos de los anuncios.
- La publicidad con niños.

## 7. Propuestas

Tal vez sería bueno plantearse medidas de carácter drástico como las que existen en Suecia (o, desde mucho antes, en la emblemática BBC británica), consistentes en prohibir totalmente la publicidad dirigida a la infancia.

Un pragmatismo que debiera ser intrínseco en documentos como el presente, que pretenden incidir en programas políticos, en medidas legislativas o en proyectos de autorregulación, nos lleva, sin embargo, a desechar, por irreales, las propuestas utópicas y ceñirnos, por el contrario, a unas cuantas recomendaciones o pautas de actuación más viables:

### A) Creación de un observatorio independiente

Iniciar todos los pasos necesarios encaminados a la creación de un observatorio independiente que **dé cuenta del cumplimiento de la legislación**, por otra parte nada desdeñable, existente y de la eficacia de las prácticas de autorregulación. Se viene comprobando, a través de los diversos estudios realizados en este campo, que no siempre se cumple la normativa vigente, al no existir una tradición de vigilancia, ni tampoco de reclamación ante su incumplimiento por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, este organismo podría **ayudar a la elaboración de dicha normativa**, contribuyendo a su clara y acotada interpretación, aspecto éste que también se echa en falta a la hora de proceder a su aplicación.

En este sentido, podrían resultar de utilidad las siguientes vías:

- Aplicar **sanciones más severas** para estimular el cumplimiento de las normas.
- Elaborar un **código ético** consensuado por todos los agentes que confluyan en el fenómeno publicitario sobre la base de los diferentes códigos de conducta publicitaria vigentes en el resto de los países europeos.
- Facilitar y promover el **encuentro** entre el movimiento asociativo de la infancia, de los consumidores y de los usuarios de la comunicación.

- Informar de los **procedimientos de reclamación**, mejorándolos y haciéndolos más transparentes y accesibles.

## B) Establecimiento de límites de tiempo

Limitar el **tiempo de publicidad en los programas infantiles**. Como ya hemos dicho anteriormente, en algunos países está prohibida la publicidad dirigida a la infancia o, al menos, mucho más limitada que en la programación general. Proponemos, pues, que, sin llegar a la prohibición total, se limite tanto el tiempo dedicado a la misma, como su distribución e inserción dentro de los espacios televisivos, con el fin de facilitar a niños y niñas una clara percepción de los mensajes publicitarios.

## C) Restricción de publicidad

Restringir la publicidad en el ámbito de las **televisiones públicas**, sobre todo, en períodos cercanos a las campañas navideñas, con el fin de evitar el bombardeo de mensajes que pueden inducir a engaño y originar frustración, con el consiguiente perjuicio psicológico que este sentimiento conlleva cuando el poder adquisitivo de las familias no permite la adquisición de los productos publicitados.

## D) Restricción de protagonismo

Limitar el protagonismo **de los menores** en los anuncios dirigidos específica o sustancialmente a la infancia. Eliminar la utilización de niños como elemento de atracción del espectador adulto hacia los productos anunciados, evitando también provocar el interés de los menores hacia esos productos o estimular en ellos comportamientos miméticos de iniciación en el consumo de determinados productos y servicios.

## E) Acreditación de técnicas de patrocinio

Acreditar las técnicas de patrocinio y *product placement* **en la programación específicamente infantil y juvenil**. A diferencia de lo que sucede en otros países que disponen de regulación específica con relación al patrocinio e inserción de mensajes publicitarios en programas televisivos, en España, todavía no existe regulación al respecto.

## **F) Formación específica**

Consolidar en el sistema educativo la educación en el campo de la comunicación comercial, con vistas a desarrollar tanto en el profesorado como en el alumnado la **capacidad de análisis crítico de la publicidad**.

## **G) Análisis de formas publicitarias emergentes**

Establecer equipos de trabajo permanentes dedicados a estudiar las **nuevas formas de presión comercial dirigida a la infancia** (a través de las escuelas, Internet, etc.) y la influencia de la publicidad en la formación integral. En otros países de Europa existen desde hace tiempo, o al menos se encuentran en proceso de elaboración y estudio, normas específicas con relación a la publicidad interactiva, a la pantalla compartida o publicidad virtual.

## Bibliografía

### A) Documentos legales

Convención de la Naciones Unidas sobre los derechos del niño (20 de noviembre de 1989).  
www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc-sp-htm.

### Legislación de ámbito europeo

Directiva 89/552/CEE, de 3 de octubre, (DOCE L 288, de 17/10/1989) sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva “Televisión sin fronteras”. Modificada posteriormente a través de la Directiva 97/36/CE, de 30 de junio de 1997 (DOCE L 202, de 30/07/1997).

Directiva 92/28/CEE del 31 de marzo de 1992 sobre la publicidad para los medicamentos para las personas. (DOCE L 113, de 30/04/1992).

Directiva 97/7/CE sobre la protección de los consumidores en relación a los contratos a distancia. (DOCE L 144, de 04/06/1997).

Directiva 2000/31/CE, del 8 de junio del 2000 relativa a ciertos aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, y en particular del comercio electrónico. (DOCE L 178, de 17/07/2000).

Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7/12/2000, Niza. (DOCE C 364/01, de 18.12.2000: <http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text.es.pdf>).

### Legislación de ámbito nacional

Constitución Española. BOE de 29 de diciembre de 1978.

Ley 4/1980, Estatuto de la Radio y la Televisión, BOE de 12 de enero de 1980.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), BOE de 4 de julio de 1985.

Ley 34/1988 General de Publicidad, BOE de 11 de noviembre de 1988.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), BOE de 4 de octubre de 1990

Ley 25/1994 de Incorporación de la Directiva 89/552/CEE al ordenamiento jurídico español, BOE de 13 de julio. Modificaciones posteriores mediante Ley 22/1999 de Radiodifusión Televisiva, BOE de 8 de junio.

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de Noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, BOE de 21 noviembre de 1995.

Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, BOE de 17 de enero de 1996.

Resolución de la Dirección General del Ente Público Radiotelevisión Española, de 22 de enero de 2001, Normas reguladoras de la emisión de publicidad por Televisión Española, S.A., BOE de 24 de enero.

Ley 39/2002, de 28 de octubre, de Transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, BOE de 29 de octubre de 2002.

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), BOE de 24 de diciembre de 2002.

### **Legislación de ámbito autonómico**

Decreto 151/1989, de Creación de una Comisión Interdepartamental de Publicidad, Boletín Oficial del País Vasco de 18 de abril de 1989.

Ley 6/1995, de Garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 7 de abril de 1995.

Decreto 72/1996, de 30 de abril. Bebidas alcohólicas a menores. Prohibición de venta y publicidad. Reglamento. Boletín Oficial de Castilla-La Mancha de 3 de mayo de 1996.

Ley 4/1997, de Prevención y control de venta de bebidas alcohólicas a menores, Boletín Oficial de Extremadura de 10 de abril de 1997.

### **B) Códigos de buenas prácticas**

AEFJ y UCE - Asociación Española de Fabricantes de Juguetes y Unión de Consumidores de España (14/12/1993), Código Deontológico para Publicidad Infantil. Véase en [http://www.aefj.es/aejf\\_activi/codeon/codeonp.htm](http://www.aefj.es/aejf_activi/codeon/codeonp.htm).

Asociación de Autocontrol de la Publicidad (14/04/1999), Código Ético sobre Publicidad en Internet, modificado en: Autocontrol y AECE (2002), Confianza On Line. Véase en <http://www.aap.es/data/frames/frcod.htm>

Autocontrol - Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (1996), Código de Conducta Publicitaria. Modificado en Autocontrol (2002). Véase en <http://www.aap.es/data/frames/frcod.htm>.

### **C) Documentos e informes**

BEUC y Consumentenbond (1996), Los niños y la publicidad. Ámsterdam, Ed. BEUC.

Comisión Europea (2002), Cuarto Informe relativo a la aplicación de la Directiva 89/552/CEE “Televisión sin Fronteras” (Com. 2002) 778 final, Bruselas. Véase también en la página de la UE: [http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm).

Euronet (1999), A Children’s Policy for 21st Century Europe. First Steps. Brussels.

EASA, European Advertising Standards Alliance, About Self-Regulation. En <http://www.easa-alliance.org>

**D) Otras obras citadas**

- Álvarez Martín, N. (dir.) (2002), Los niños y la publicidad. Santander, MAG Estudios de Consumo, S.L. (Mimeografiado para Save the Children España).
- Berenguer, G. *et al.* (2001), Los adolescentes como consumidores: la familia como agente de socialización. *Estudios sobre Consumo*, 58, 35-46.
- Camps, V. (1993), Virtudes públicas. Madrid, Espasa Calpe (Col. Austral).
- Camps, V. (2000), Qué hay que enseñar a los hijos. Barcelona, Plaza & Janés Editores, S.A.
- Cortina, A. (2002), Por una ética del consumo. Madrid, Santillana.
- Froufe, M. y Sierra, B. (1998), Condicionamiento clásico de las preferencias. Implicaciones para la publicidad. *Estudios sobre Consumo*, 45, 9-21.
- Gallego Ortega, J. L. (Coord.) (1994), Educación Infantil. Málaga, Ediciones Aljibe, 419-20.
- Marchesi, A. *et al.*, (1998), Desarrollo Psicológico y educación. Vol. I. Psicología Evolutiva, Madrid, Alianza Editorial.

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13\*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.

